Urbia

Les Cahiers du développement urbain durable

Participation et développement urbain durable



Numéro 3

Directeur de la publication

Antonio Da Cunha

Coordinateur de l'edition

Jean-Philippe Dind

Urbia

3 - 2006

Urbia est une publication semestrielle, réalisée dans le cadre du Programme Sciences, Vie, Société, Projet «Ecologie urbaine, gestion des ressources et gouvernance» - IRIS. Elle a pour objectif de diffuser les résultats de recherches récentes relatives au développement urbain durable, sous la forme d'articles issus notamment de mémoires de licence, de mémoires de postgrades ou de thèses de doctorat.

Toute proposition d'article ou demande de renseignement est à transmettre à :

Marcia Curchod (Marcia.Curchod@unil.ch)
Observatoire Universitaire de la Ville et du
Développement Durable
Institut de Géographie
Bâtiment Anthropole
CH - 1015 Lausanne
Tél: ++ 41-(0)21-692 30 70



Photographie page de couverture

La place du Torrent à Yvorne, un espace public à réaménager, photographie Yves Bonard, © Décembre 2005

Edition

Institut de Géographie - Université de Lausanne

Impression

Chabloz S.A. Lausanne, www.imprimeriechabloz.ch

Mise en page et graphisme

Gaston Clivaz

Tirage

800 exemplaires

ISSN

1661-3708

UNIL | Université de Lausanne

Table des matières



Introduction : les multiples visages de la participation dans le développement urbain durable

Jean-Philippe Leresche, professeur associé

Institut d'études politiques et internationales (IEPI) et Observatoire Science, Politique et Société (OSPS)

Faculté des sciences sociales et politiques (SSP), Université de Lausanne (UNIL)

Courriel :
jean-philippe.leresche@unil.ch

Marc Audétat, premier assistant

Institut d'études politiques et internationales (IEPI)

Faculté des sciences sociales et politiques (SSP), Université de Lausanne (UNIL)

Courriel :
marc.audetat@unil.ch



Introduction : les multiples visages de la participation dans le développement urbain durable

De prime abord, il peut apparaître surprenant de consacrer un nouveau dossier aux enjeux de la participation dans le développement urbain durable après la formidable efflorescence de publications sur le sujet depuis la fin des années 1990 [Bacqué et al., 2005 ; Espaces et sociétés, 2003 ; 2005, etc.]. Or, nous partons au contraire de l'idée qu'il y a nécessité intellectuelle et pratique à multiplier les réflexions et études de cas sur les démarches participatives dans la gestion locale et urbaine, et ce pour au moins deux raisons : dans l'ensemble de la littérature scientifique internationale sur le sujet, le cas suisse est peu documenté et la multiplicité des expériences participatives conduites ces dernières années dans ce pays mérite un premier bilan, au miroir de quelques études de cas étrangères. En outre, d'un point de vue aussi bien analytique que normatif, la participation reste une formidable porte d'entrée pour aborder des phénomènes plus larges qui touchent aux évolutions du gouvernement représentatif, à la construction de l'intérêt général, au rôle et à la structuration des élites politiques locales, à la distribution sociale et politique de l'expertise, aux motivations de l'engagement citoyen, aux changements d'échelle de l'action publique, etc. En arrière-fond, ces thématiques contribuent à enrichir les études de cas proposées dans ce dossier.

Après une phase de relatif désenchantement suite aux expériences participatives des années 1970 en milieu urbain, un renouveau d'intérêt s'est manifesté depuis les années 1990. Dans le prolongement de l'Agenda 21 de Rio et de divers dispositifs légaux mis en place pour renforcer la démocratie locale (en Europe et récemment en France), on a en effet observé un véritable regain des débats et des expériences participatives. Au niveau des évolutions de fond, cette renaissance a accompagné une réflexion plus large sur les recompositions de l'action étatique et sur les enjeux de gouvernance urbaine dans le contexte de globalisation et de complexité sociale : la participation comme nouvelle manière de gouverner et comme nouveau « registre de justification » de l'action publique. Celle-ci recourt en effet davantage à de nouveaux instruments ou forums de débats publics (comités de quartier, conférences de consensus, budget participatif, jurys de citoyens, mobilisations associatives, etc.), qui participent de l' « impératif délibératif » [Blondiaux, Sintomer, 2002]. On assiste ainsi à une sorte de prolifération des possibilités (individuelles ou collectives), des modes, des lieux et des échelles de participation (de son

ordinateur ou téléphone portable à l'international, en passant par l'immeuble, le quartier, la commune, l'agglomération et les niveaux régional et national). Dans ce sens, on peut aussi parler de participation pluri-modale et multi-niveaux.

Mais, selon que l'on est acteur ou observateur, que l'on regarde ces expériences d'en haut ou d'en bas, on ne voit pas exactement la même chose. La littérature scientifique a abondamment rendu compte de ces effets d'optique, signalant que le renouveau participatif des années 1990 relève davantage de logiques internationales et/ou gouvernementales *top down* alors que, de leur côté, les expériences des années 1970 s'inscrivaient prioritairement dans des logiques *bottom up*, notamment à travers la mobilisation de mouvements sociaux urbains à l'échelle des quartiers (Grenoble, Bologne, etc.).

Les développements et les espoirs des années 1990 ont débouché, selon nous, sur trois grandes visions de la démocratie participative, rapportées en particulier à la démocratie locale et représentative :

- la démocratie participative comme modalité (ou instrument) de la démocratie locale et représentative (conception instrumentale) ;
- la démocratie participative comme alternative à la démocratie représentative (conception radicale) ;
- la démocratie participative comme complémentaire de la démocratie représentative (conception de la gouvernance).

Ces grandes visions, qui constituent autant de malentendus structurant les débats sur la démocratie participative jusqu'à la rendre « introuvable » [CURAPP, 1999], croisent deux conceptions très générales de la gouvernance [Leresche, 2001] dans ses orientations participatives : une conception optimiste et une conception pessimiste. La première a pu penser que la « gouvernance participative » déboucherait quasi mécaniquement sur une démocratisation renforcée de la vie politique et de l'action publique. L'idée est que la participation ouvrirait le système à de nouveaux acteurs, jusque-là « hors système », et qu'elle serait donc vectrice de pluralisme. Elle permettrait ainsi de prendre de « meilleures » décisions, davantage acceptées et légitimes, et donc favoriserait leur mise en œuvre. La seconde conception, beaucoup plus pessimiste, apparente la gouvernance participative à un « gadget » des pouvoirs publics, insistant sur sa dimension essentiellement rhétorique et instrumentale. Concernant les pratiques



mises en œuvre, cette conception met l'accent sur des résultats décevants et largement découplés des décisions prises effectivement.

La multiplication des études de cas doit aider à sortir de ce couple d'opposition trop simpliste et à voir ce qui se passe concrètement sur le terrain des expériences participatives, analyser les arrangements entre les acteurs, les usages que chacun d'entre eux fait de ces processus participatifs, le sens qu'ils leur donnent, ainsi que leurs effets sur les systèmes et leurs résultats du point de vue des politiques publiques. Autrement dit, ce dossier développe une conception *a priori* relativement ouverte, empirique et « agnostique » des démarches participatives. Il invite à juger sur pièce, de cas en cas, tout en se gardant de faire preuve de naïveté ou d'angélisme : des enjeux de pouvoir (conservation et conquête) sont logés au cœur même des démarches participatives. Loin d'être affaiblies, les autorités locales peuvent en effet sortir renforcées de la mise en œuvre de dispositifs participatifs. Plusieurs exemples proposés dans ce dossier montrent que les élus locaux peuvent utiliser les dispositifs participatifs comme stratégies de conservation du pouvoir, de renforcement de leur capacité d'action politique ou de légitimation de politiques publiques.

Cependant, que les acteurs s'en réjouissent ou pas, qu'ils en aient l'intention ou non, les démarches participatives transforment peu ou prou les conditions du débat public, les modes d'élaboration et de mise en œuvre de certaines politiques publiques (notamment en matière d'environnement ou d'aménagement). En Europe, il arrive de plus en plus souvent que la population ou les parties concernées soient désormais au minimum informées ou consultées, voire, beaucoup plus rarement, associées aux processus décisionnels. Quand ce n'est pas le cas, les blocages apparaissent plus nombreux et effectifs car les citoyens ou des groupes toujours plus diversifiés disposent de nombreuses ressources pour s'opposer ou freiner des programmes d'action étatique non concertés ou trop globalisants [Papadopoulos, 1998].

A sa manière, le présent dossier consolide l'idée d'une certaine diversité de situations et d'expériences participatives, aux résultats et effets contrastés. Il contribue à dessiner les possibilités et les limites de dispositifs participatifs mis en place dans des collectivités locales suisses, françaises, mais aussi à Rio, Dakar, Essaouira et Berlin. Après avoir rappelé que l'on ne trouve pas un mais plusieurs types et modes



de participation, il s'agit donc ici d'interroger les processus participatifs sous plusieurs angles:

- quel bilan tirer de quelques expériences participatives menées essentiellement en France et en Suisse durant la première moitié des années 2000 ?
- quels usages les différents acteurs politiques, administratifs et sociaux font-ils des divers dispositifs participatifs mis en place durant cette période ?
- en quoi renouvellent-ils les problématiques traditionnelles de la démocratie locale et les cadres de l'action publique ?

Dans ce dossier, les développements de cas ou de terrains essentiellement français et suisses offrent notamment l'intérêt d'inscrire la réflexion sur les démarches participatives dans des contextes, traditions et conceptions bien différents de la démocratie locale et de l'organisation des pouvoirs. Dans un Etat unitaire comme la France, les divers dispositifs participatifs sont évidemment très marqués par des bases légales nationales alors que, dans le double contexte fédéraliste et de démocratie semi-directe helvétique, la présence de différentes formes de participation (et du développement durable) dans les politiques publiques dépend de législations très diversifiées (communales, cantonales et fédérales). Les phases d'utilisation des procédures participatives (en amont ou en aval des processus décisionnels) peuvent aussi varier considérablement selon les systèmes politiques ou les politiques publiques considérés dans ce dossier. Ces différences institutionnelles et politiques sont à croiser avec la variété des configurations locales d'acteurs (pouvoir, arrangements, mobilisations), de leurs pratiques et des significations qu'ils attribuent aux démarches participatives.

Les huit contributions réunies dans ce dossier sur la participation ont été ordonnées de la manière suivante, passant du général au particulier: d'abord, une réflexion théorique générale sur les liens entre participation et démocratie, ensuite une étude comparative internationale, puis deux études de cas en France et deux en Suisse, un retour d'expérience du point de vue d'un acteur de la mise en œuvre et, enfin, une analyse transversale relative aux moyens de participation en ligne. Le premier article propose une approche de théorie politique qui vise à clarifier les liens entre démocratie participative et développement durable. Il met particulièrement en évidence les ambiguïtés des « injonctions » à la participation des ci-

toyens qui viennent des élus ou de divers décideurs et qui marquent la conception dominante du « développement durable » (Romain Felli). Une revue internationale de cinq villes est ensuite conduite dans laquelle le développement durable apparaît comme l'occasion de mobiliser des moyens et des acteurs, et souvent de dynamiser la gouvernance urbaine en jouant sur différents niveaux d'action publique et des partenariats (Alice Rouyer, Dominique Chevalier et Sinda Haoues-Jouve). Suivent des contributions basées sur des études de cas en France, d'abord à Tours (Hélène Bertheleu) et Lyon (Jean-Yves Toussaint et Sophie Vareilles), puis en Suisse, dans les villes de Bâle et de Lausanne (Daniel Dubas) et dans une petite commune du Chablais vaudois, Yvorne (Yves Bonard). Alors même que ces démarches participatives interviennent dans des contextes politiques bien différents, elles proposent cependant des conclusions assez similaires.

A ces études de cas s'ajoute un retour sur des expériences du point de vue d'une ONG basée à Genève (Equiterre), engagée dans la mise en œuvre de plusieurs démarches participatives pour le développement durable, qui fait singulièrement écho aux mises en garde critiques pointées par les contributions précédentes. Cet article témoigne en ce sens de bonnes pratiques possibles lorsque sont reconnues les limites et contradictions de ces démarches (Alexandre Burnand). En clôture, une analyse porte sur les moyens utilisés dans les démarches participatives, en particulier sur la multiplication des plateformes et interfaces interactives permises par les technologies de l'information et de la communication (TIC). Souvent présentés comme des solutions « techniques », ces moyens ne sont *a priori* ni transparents ni neutres, mais exigent au contraire une réflexion sur leurs enjeux propres et leur pertinence, ou sur l'inégalité d'accès à la participation qu'ils peuvent par exemple conditionner (Olivier Glassey).

Dans les divers cas étudiés, et en dépit des différences de contextes suisse et français, les mêmes difficultés ou pièges des démarches participatives sont pourtant enregistrés, et les mêmes enjeux de pouvoir de décision qu'elles soulèvent sont relevés. Cette observation tend à confirmer que, dans le jeu démocratique, la participation ne remplace pas nécessairement le rôle des controverses, et en aucun cas, celui des mobilisations à la base. La participation dans les années 2000 n'échappe pas au cycle « enthousiasme – désillusion », et oscille donc entre conception instrumentale, outil de légitimation pour les autorités, et, dans le meilleur des cas, possibilités de renouvellement

de l'action publique par une redistribution des cartes et un renforcement de l'initiative locale en faveur d'un aménagement urbain plus durable [Da Cunha et al., 2005]. Toutefois, pour les pouvoirs publics, la dimension délégative, très contrôlée, semble l'emporter sur l'avènement de véritables nouvelles régulations participatives qui se substitueraient par exemple aux régulations étatiques traditionnelles.

La plupart des articles réunis dans ce dossier constituent des versions remaniées de papiers présentés au colloque « Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance », organisé à l'Université de Lausanne du 21 au 23 septembre 2005 par l'Observatoire de la ville et du développement durable. Enfin, les deux coordinateurs de ce dossier thématique adressent leurs plus vifs remerciements à Gilles Burnand pour sa relecture attentive des articles.



Bibliographie

Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative,* La Découverte, Paris.

Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix,* « Démocratie et délibération », No 57.

CURAPP/CRAPS (1999), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public,* PUF, Paris.

Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J.-Ph., Nahrath S. (dir.) (2005), *Enjeux du développement urbain durable,* PPUR, Lausanne.

Espaces et Sociétés (2003), « Ville et démocratie », No 112.

Espaces et Sociétés (2006), « Ville action citoyenne et débat public », No 123.

Leresche J.-Ph. (dir.) (2001), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Pedone, Paris.

Papadopoulos Y. (1998), *Démocratie directe,* Economica, Paris.



Développement durable et démocratie : la participation comme problème[1]

Romain Felli, assistant diplômé

Institut d'études politiques et internationales (IEPI) et Observatoire Science, Politique et Société (OSPS)

Faculté des sciences sociales et politiques (SSP)
Université de Lausanne (UNIL)

Courriel :
romain.felli@unil.ch

Résumé :

Le concept de « participation » est fortement lié à celui de développement durable. Une analyse en termes d'histoire des idées permet de comprendre les différences entre « écologie politique » et « développement durable ». Cette distinction éclaire en retour les différences entre démocratie directe, représentative et participative. La démocratie participative doit être comprise comme une simple modalité de la démocratie représentative et ne constitue pas en soi un facteur de démocratisation. L'article conclut en montrant les affinités entre les idées de « participation » et de « développement durable ».

Mots-clés :

Théorie politique, démocratie participative, écologie politique, développement durable.

Développement durable et démocratie : la participation comme problème

L'idée de démocratie « participative », à l'échelle urbaine en particulier, est devenue très à la mode. Pas une municipalité qui ne se dote de son Agenda 21 local, mettant en œuvre les principes d'une gouvernance participative, tentant de rapprocher le citoyen des lieux de pouvoir, essayant d'infléchir l'action politique en y intégrant de nouveaux enjeux [Rui, 2004]. La ville est le terrain de prédilection de la mise en œuvre de ces principes « participatifs », tant il est vrai que notre imaginaire démocratique est marqué par l'identité entre *polis* et politique. Désormais, pour François Ascher [Ascher, 2001 : 94-95] : « la gouvernance urbaine implique un enrichissement de la démocratie représentative par de nouvelles procédures délibératives et consultatives ». La diffusion spectaculaire de ces principes doit être mise en relation avec l'avènement de l'idéologie du développement durable qui est désormais censée inspirer les politiques publiques à toutes les échelles, du global au local.

Cet article visera à tenter de clarifier l'idée de démocratie « participative », couplée à l'idéologie du développement durable, du point de vue de la théorie politique. Les pratiques « participatives » se construisent, certes, en référence et par opposition au gouvernement représentatif, mais tout autant contre l'idée de démocratie directe, bien qu'elles lui empruntent une partie de son imaginaire, comme nous le montrerons. Cette « entre-deux » pose néanmoins problème. Or, le développement durable est lui-même une idée de l'entre-deux.

Nous devrons commencer par considérer qu'il existe deux théories politiques de l'écologie, qui s'opposent spécifiquement sur toute une série de points : l'écologie politique et le développement durable. Après avoir brièvement esquissé les différences fondamentales entre ces deux conceptions, nous traiterons plus en détail, pour chacune d'entre elles, de leur rapport à la démocratie. Nous verrons que si l'écologie politique favorise l'idée de démocratie directe, le développement durable s'y oppose et met au contraire en avant la notion de participation.

Nous formulerons alors trois types idéaux de la démocratie : directe, « participative » ou représentative ; et insisterons en particulier sur trois critères de différenciation : la participation au débat, le lieu de

décision et le mécanisme de responsabilité. Nous verrons alors que l'idéologie du développement durable adopte le principe d'«entre-deux » qu'est la « participation ». Ce faisant, elle échoue à atteindre l'objectif de démocratisation des choix politiques. A cette aune, il nous paraît difficile de considérer que la « participation » telle qu'entendue par le développement durable, soit véritablement plus « démocratique » que le principe représentatif.

Les deux âmes de l'écologie

Contrairement à une présentation répandue, il existe non pas une, mais deux théories politiques de l'écologie, s'opposant spécifiquement [Felli, 2005]. Nous les nommons « écologie par en haut » et « écologie par en bas » et elles correspondent au développement durable [par exemple : Brundtland, 1987 ; OCDE, 2001 et 2002 ; ONU, 1999], respectivement à l'écologie politique [par exemple : Gorz, 1978 ; Illich, 1973 ; Castoriadis et Cohn-Bendit, 1981].

L'écologie politique est d'abord une visée d'autonomie pour les individus et les communautés. Ce faisant, elle pose une radicale égalité entre les citoyens et dénonce la spécialisation croissante des sociétés. Elle valorise une maîtrise immédiate de leur environnement par les individus et la société civile, dénonçant la « volonté de puissance » de la société industrielle étatique et productiviste. Elle critique la technique qui, par l'accroissement du pouvoir de l'action de l'homme sur son environnement, lui apparaît comme responsable de la perte de maîtrise, donc d'autonomie, et comme provoquant la crise environnementale et sociale. Elle prône une autolimitation, politique et économique, qui s'incarne dans la démocratie directe et le changement radical de mode de production, vers une société conviviale (souvent synonyme de décroissance). Elle est largement issue de la mouvance de la « deuxième gauche » des années 1960-70.

Partant d'un principe de survie de l'humanité et agissant au nom des générations futures, le développement durable pense qu'il est possible – à condition d'être doté d'un certain savoir (scientifique et technique) – de réorienter l'économie et la société afin de les rendre durables. Il suppose que le développement de techniques nouvelles, d'une ingénierie environnementale, permettront de ne pas venir buter contre les limites de la planète, imposées par l'état technologique et les stocks naturels. Il est largement issu des Etats et s'appuie sur l'appareil étatique afin de mettre en œuvre ses politiques ou solutions

techniques. La participation est son mode d'organisation politique vis-à-vis des citoyens.

Insistons ici sur le fait que cette distinction entre « écologie par en haut » et « écologie par en bas » est idéal-typique. Dans la réalité sociale, on rencontrera essentiellement des acteurs sociaux et des discours qui empruntent des idées et des pratiques à l'un et l'autre pôle de ce continuum écologique. Il y a là également une part de positionnement stratégique. Par exemple, certains partis « verts » trouveront plus présentable d'emprunter au discours, désormais plus consensuel, du « développement durable », plutôt qu'au discours, plus radical, de l'écologie politique. Néanmoins, il nous semble intéressant, du point de vue conceptuel, de « durcir » cette opposition afin d'en montrer les caractéristiques les plus saillantes.

L'écologie politique : une vision politique-démocratique

L'écologie par en bas, comme pensée de l'autonomie, place au cœur de ses préoccupations l'exigence démocratique. En tant qu'elle considère les individus comme fondamentalement égaux et responsables, et qu'elle ne se représente pas la politique comme un savoir, l'écologie politique ne peut que promouvoir une version forte de la démocratie, « une démocratie en réalité et non pas en paroles » [Castoriadis, 2005 [1992] : 238]. Puisqu'il n'y a pas de savoir qui devrait diriger les actions humaines et qu'il ne peut y avoir d'experts dans ce domaine, toutes les opinions en matière politique se valent et seul le gouvernement de tous par tous paraît acceptable [Castoriadis, 2005 [1986] : 156]. De plus, les procédures délégatives ou représentatives paraissent suspectes à l'écologie politique, en tant qu'elles participent d'une hétéronomie. Surtout, ces dernières impliquent une spécialisation et une centralisation du domaine politique qu'elle refuse.

Le gouvernement représentatif est en effet lié, à l'origine, et dans ses principes, aux conditions mêmes que dénonce l'écologie par en bas : la spécialisation, l'industrialisation, la formation de l'Etat moderne. Ainsi donc, si le gouvernement représentatif offre la possibilité aux citoyens de peser sur les choix politiques, les principes qui ont présidé à sa création et qui le dirigent sont intrinsèquement contraires aux valeurs de l'écologie par en bas. Le gouvernement représentatif est peut-être nécessaire pour une communauté d'une taille importante, mais la pensée du « small is beautifull » [Schumacher, 1978] conduit l'écologie politique à valoriser des petites communautés décentrali-

sées et capables de s'autogouverner. A la démocratie représentative, elle préfère des formes plus directes de démocratie. Elle associe « démocratie » et « autogestion », « autogouvernement » ou autonomie. Néanmoins, comme le déclare Cornelius Castoriadis [Castoriadis, 2005 [1992] : 239]: « Une société démocratique est une société autonome, mais autonome veut dire aussi et surtout autolimitée ». Cette autolimitation qui vaut dans le domaine économique s'applique également au domaine politique. Seule une société autonome sera authentiquement prudente, limitant sa puissance envers les individus, respectant les droits des minorités, autant que l'environnement.

Le développement durable : une idéologie instrumentale-technique

Méfiance et critique de la démocratie

L'écologie par en haut, s'est montrée plus méfiante vis-à-vis de la démocratie. Comme elle se fonde sur un savoir – qui n'est pas partagé également entre tous –, elle peut considérer que les questions ayant trait à la « survie » de l'espèce humaine ne devraient pas être soumises aux règles démocratiques. Ou du moins que la démocratie n'est pas le meilleur moyen pour parvenir à ses fins. Deux points essentiellement sont reprochés à la démocratie, se rapportant à sa temporalité. La démocratie serait à la fois trop lente et trop rapide. Trop lente, parce que les procédures démocratiques, parlementaires, les lieux de pouvoirs éclatés et les contre-pouvoirs, empêcheraient de prendre rapidement les bonnes décisions. Trop rapide, parce que, soumise aux passions, aux volontés contradictoires et hédonistes, la démocratie serait le régime de l'immédiat, incapable de prendre en compte les intérêts de l'Humanité dans son ensemble, en particulier ceux des générations futures (contre ce genre de critique voir Jacques Rancière [Rancière, 2005]). Hans Jonas – un des penseurs favoris des tenants du développement durable – représente typiquement cette position anti-démocratique. Sa volonté d'instaurer une « tyrannie bienveillante » composée d'un comité de sages chargés de veiller au bien commun de l'humanité est connue. Alors que la chute du communisme staliniste dans lequel il puisait son inspiration était consommée, Jonas ne démordait pas de sa critique de la démocratie. Malgré les échecs patents, notamment dans le domaine environnemental, du dirigisme soviétique : « Il ne s'ensuit pas pour autant que notre démocratie actuelle, avec son système d'élection tous les quatre ans, que cette démocratie plébiscitaire se révèle meilleure à long terme.

[...] Elle ne s'oriente pas véritablement dans cette direction, mais bien plutôt vers la satisfaction des intérêts quotidiens et proches. [...] Il est donc tout à fait clair que les intérêts à court terme l'emportent pour l'instant toujours sur les obligations lointaines » [Jonas, 2000 : 57-58].

Cette double critique de la démocratie, à la fois trop lente et incapable de prendre en compte le temps long, se retrouve dans la pensée du développement durable. L'accent qu'il met sur des solutions techniques consensuelles à des problèmes évidents l'incite peu à goûter au débat démocratique. Le processus électoral, en particulier, est stigmatisé. Pour l'OCDE, dans les systèmes démocratiques, « la prise de décision obéit généralement au cycle électoral (4 à 5 ans) ce qui empêche d'adopter une perspective de long terme » [OCDE, 2002 : 33]. Néanmoins, à la différence de Jonas, il n'est pas question d'instaurer une dictature bienveillante pour remédier au temps long de la démocratie. Des réformes institutionnelles sont possibles : « On attend de la décentralisation qu'elle évite à la fois les inconvénients des procédures de consultation trop longues et la trop grande politisation des débats nationaux » [OCDE, 2002 : 37]. Il s'agit de soustraire au débat politique et à sa temporalité les questions trop importantes touchant aux réformes du développement durable.

La participation comme supplétif démocratique

A la démocratie représentative, affublée des maux que nous avons vu, le développement durable oppose la « participation ». Il se pose ainsi comme « plus démocratique » que les systèmes traditionnels. Néanmoins, cette mise en avant de la « participation » n'est en rien un gage de démocratie supplémentaire, d'autant plus que la « participation » au développement durable a un caractère technique plus que politique. Le rapport Brundtland est assez laconique à cet égard, puisqu'il ne mentionne qu'une fois cette idée, et encore de manière très générale [Brundtland, 1987 : 65]. Pour Dominique Bourg néanmoins [Bourg, 2003 :111] le « scénario démocratique » de l'écologie s'inscrit dans le cadre de ce rapport fondateur et repose notamment sur les procédures participatives. Quant à l'ONU, d'après elle, la participation consiste à permettre aux citoyens concernés d'avoir accès à l'information environnementale, comme le demande le dixième principe de la déclaration de Rio [ONU, 1999 : 10]. C'est cette politique de participation que prône également l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en encourageant

à « améliorer la transparence et la participation du public à tous les niveaux des gouvernements : A) En permettant la participation effective des entreprises, des travailleurs, des consommateurs et des organisations non-gouvernementales aux débats sur les modes de production et de consommation, de manière à faciliter la transition vers le développement durable. B) En donnant au public un accès à l'information et à des moyens efficaces de faire entendre sa voix (par exemple les procédures judiciaires) » [OCDE, 2001 : 29].

Le développement durable met les procédures participatives au cœur de sa politique. Mais, plus que leur aspect démocratique, ce qui l'intéresse est leur fonction instrumentale. Ces procédures doivent permettre, d'une part une meilleure remontée de l'information vers le pouvoir central, d'autre part à faire mieux admettre et appliquer des projets décidés en amont.

La participation-consultation

Se trouve ainsi développée l'idée que la participation permettrait une meilleure circulation de l'information dans le système de pilotage politique. Parce que les pratiques quotidiennes et les désirs des individus ne seraient pas connus ou compris des gouvernements, de mauvaises décisions seraient prises, en particulier en matière environnementale. Les procédures participatives, au contraire, permettraient d'institutionnaliser une manière de faire remonter les savoirs et les désirs locaux, afin que le pouvoir politique puisse décider en connaissance de cause. Il ne s'agit donc pas, par la participation, de créer un espace de débat politique, mais plutôt d'instaurer une modalité « technique » de l'information gouvernementale. Les discussions doivent alors être sérieusement encadrées : « L'élaboration d'une stratégie interne cohérente de consultation et de participation du public (qui préciserait notamment à quel stade doit intervenir la consultation), puis la définition de principes qui régiraient avec précision les mécanismes retenus dans cette stratégie, notamment un accord sur les moyens à mettre en œuvre, la marche à suivre par chaque participant et les modalités d'exploitation des résultats contribueraient à rehausser la qualité des consultations » [OCDE, 2001 : 65]. Dominique Bourg insiste sur le fait que les procédures participatives ne doivent rester que consultatives et non décisionnelles [Bourg, 2002 :49 ; 2003 :112]. A cet égard, nous pouvons parler de « participation-consultation », la participation n'étant appréhendée que comme une manière de fournir des renseignements.



La participation-consensus

Par ailleurs, la participation serait un moyen de faire comprendre et accepter les décisions politiques à l'ensemble des citoyens. En leur donnant l'occasion de participer, de discuter, de débattre des projets, les citoyens seraient ainsi amenés à comprendre les motivations fondant ces politiques et à les accepter plus facilement. Il ne s'agit donc nullement d'organiser un débat sur le bien-fondé des projets présentés, mais de les faire comprendre et accepter parce que nécessaires. Comme le dit l'OCDE [OCDE, 2001 : 65] : « La transparence des activités des pouvoirs publics est nécessaire pour offrir des possibilités de participation active des citoyens au débat sur le développement durable et forger un consensus sur les réformes nécessaires ». La participation serait donc un moyen de gouvernement qui permettrait d'éviter des blocages ou des oppositions trop nombreuses, en incorporant les désirs et les demandes des citoyens. Cette seconde modalité pourrait se nommer « participation-consensus». Il est d'ailleurs symptomatique de noter qu'une des grandes modalités de la « démocratie participative » en France se nomme justement « conférence de consensus » [Bourg, 2002 : 47-50].

L'exemple des Agendas 21 locaux

Les deux modalités de procédures participatives du développement durable sont particulièrement importantes dans le cas de l'application des « Agendas 21 locaux » à l'échelle urbaine. L' « Agenda 21 » est le programme d'action de l'ONU pour la planète, énoncé à Rio. Il se décline en programmes locaux, au niveau des régions, des municipalités ou des quartiers sous le nom d'« Agenda 21 locaux ». Suivant la « Charte d'Aalborg », signée en 1994, de nombreuses villes européennes participent à ce développement et incluent désormais des procédures participatives, notamment en matière d'aménagement local pour le développement durable. Il s'agit en fait d'adapter le vieux principe de « mise à l'enquête » en matière d'urbanisme au goût du développement durable, en l'élargissant et le modernisant. La « participation-consultation » en est un facteur essentiel comme le mentionne explicitement cette charte au point I-13: « Nous baserons donc nos efforts sur la coopération entre tous les acteurs concernés, nous veillerons à ce que tous les citoyens et les groupes d'intérêt aient accès à l'information et puissent être associés aux processus décisionnels locaux et nous nous emploierons à éduquer et à former non seulement le grand public mais encore

les représentants élus et le personnel des administrations locales à la durabilité »[2].

La participation telle qu'entendue par la théorie du développement durable repose donc sur l'idée qu'il faut élargir l'accès à l'information pour des individus et des groupes particuliers. En retour, ces individus et ces groupes constituent une source d'information privilégiée pour le pouvoir central. Les individus, en participant, prennent conscience des enjeux du développement durable et acceptent ses « réformes nécessaires ».

Deux ou trois démocraties ? Directe, participative et « représentative »

En réalité, l'enjeu soulevé par l'accent mis sur la « participation » tient au lien entre formes directe et représentative de la démocratie. Par démocratie nous entendons la capacité du peuple (c'est-à-dire de n'importe qui, a priori) de prendre effectivement part à la décision politique. Cette égalité politique est l'isonomia grecque [voir Vernant 1962 : 56 ; Manin 1996 : 28-29]. Evidemment, de nombreuses autres définitions du terme « démocratie » existent et sont en concurrence. Néanmoins, celle-ci à l'avantage de dégager un critère strict permettant de mesurer l'écart entre l'idéal et le réel. Par ailleurs, la plupart des « effets » (réputés positifs ou non) de la démocratie, proviennent de cette égalité fondamentale [Finley, 1985 : 111-144 ; Rancière, 2005]. Notre raisonnement portera sur les institutions et les possibilités formelles de cette participation. Il existe par ailleurs de nombreuses études sur les modalités effectives de réalisation des procédures participatives portant notamment sur la sociologie de leurs utilisateurs [Bevort, 2002 ; Rui, 2004 ; Bacqué, Rey et Sintomer, 2005 ; Bourg et Boy, 2005]. Néanmoins, nous nous en tiendrons à un raisonnement formel qui permet de mettre en évidence certains mécanismes répondant à nos questions.

Contre la démocratie représentative productiviste

La démarche « participative » du développement durable, comme la démarche « directe » de l'écologie politique, doivent se comprendre comme une mise à distance du modèle de gouvernement représentatif, porté par l'idéologie libérale productiviste.

Le gouvernement représentatif est la conséquence logique d'une société industrielle productiviste, qui a besoin de se spécialiser afin de

croître. Les Anciens pouvaient bien s'occuper eux-mêmes des affaires politiques, car ils n'entendaient pas grand chose au commerce. Les Modernes que nous sommes, pris par le besoin d'accroître leurs richesses, doivent confier la marche des affaires communes à quelques-uns, suivant le principe de division du travail appliqué à la politique [Constant, 1997 [1819] : 615].

Evidemment, l'avènement du gouvernement représentatif ne doit pas se comprendre uniquement comme la résultante d'un mode de production particulier, il est également là pour protéger les élites contre les assauts du peuple, comme l'a admirablement montré Bernard Manin [Manin, 1996]. Néanmoins, pour ce qui nous intéresse, conservons à l'esprit le lien entre système économique productiviste et nécessité de spécialiser l'activité politique, au travers de représentants, dans sa forme la plus démocratique.

Comme nous l'avons vu plus haut, l'écologie politique, anti-productiviste, refuse la spécialisation à outrance des sociétés industrielles. Elle met donc en avant une conception directe de la démocratie, qui se décline notamment sur le thème de l'autonomie individuelle et de l'auto-gestion.

Le développement durable n'abandonne pas le schéma productiviste. Il souhaite une réorientation de la base productive de l'économie (d'où les thématiques du « découplage » ou de « l'écologie industrielle ») mais ne remet pas en cause la croissance. Dans sa volonté de concilier de manière non-dialectique les contraires, il tente une synthèse entre la nécessité productiviste de spécialiser l'activité politique et l'imaginaire politique de la démocratie directe. La solution qu'il apporte – la « participation » – ne conduit pas, néanmoins, à une démocratisation de l'activité politique.

Les types idéaux de la démocratie

Afin de mieux comprendre pourquoi et de cerner les différences principales entre ces conceptions, nous proposons un schéma idéal-typique des trois conceptions, de leur rapport à la démocratie et surtout de trois critères politiques fondamentaux dans la théorie politique. Il s'agit de localiser le lieu du débat politique ; puis le lieu ultime de décision politique, répondant à la question classique « qui, en dernière instance, a le pouvoir dans ce système ? ». Enfin, il s'agit d'identifier le mécanisme de responsabilité à l'œuvre dans chaque système.

Conception économico-politique		Type de démocratie	Débat	Décision	Responsabilité
Contestation écologiste	Ecologie politique	Démocratie directe	Tous / n'importe qui	Tous / n'importe qui	Immédiate *(a priori)*
	Développement durable	Démocratie « participative »	Tous / n'importe qui	Représentants/ gouvernants	Diluée/ illisible
Société industrielle de croissance, libéralisme		Démocratie représentative	Représentants	Représentants	Réélection *(a posteriori)*

tableau 1 : Types idéaux de démocratie (Felli, 2005 : 431)

La démocratie directe prônée par l'écologie politique suppose que tout un chacun prend une égale part au débat et à la décision politique. Il n'existe pas une classe séparée de gouvernants, mais un peuple qui s'autogouverne. La responsabilité est donc immédiate, c'est-à-dire que les individus subissent directement les conséquences de leurs choix.

La démocratie représentative se caractérise par le fait que, si tous les citoyens peuvent formellement participer au choix de leurs élites – les représentants –, ce sont ces derniers qui ont le pouvoir de débattre et de décider. Néanmoins ces représentants sont responsables *(accountable)*, de leurs actions. Les citoyens exercent un contrôle *a posteriori* de leurs dirigeants en choisissant de les réélire ou non, ce qui produit un effet réel sur la politique menée par les représentants durant leur mandat [Manin, 1996 : 228]. Cette responsabilité est la contrepartie de la délégation de pouvoir dont ils bénéficient.

La démocratie participative tente de concilier ces deux principes opposés. Elle suppose l'existence de gouvernants (représentants ou autres), mais elle leur adjoint des enceintes où tout un chacun, formellement, peut « participer », c'est-à-dire donner son avis. Elle mobilise ainsi l'imaginaire « délibératif» de la démocratie et les effets positifs qui lui sont associés [Blondiaux, 2004 ; Manin, 2004], tout en restant dans le cadre formel du gouvernement représentatif. Comme nous l'avons vu, les procédures « participatives » du développement durable, ressortent essentiellement de deux objectifs : l'information des gouvernants et l'adhésion des citoyens, la consultation et le consensus.



Critique de la « participation »

Cette « participation » suppose donc qu'il existe deux enceintes séparées, entre le débat et la décision [Bourg, 2003 : 112 ; 2002 : 48-49]. Alors que le modèle direct et le modèle représentatif font coïncider ces deux lieux, le modèle participatif les sépare. D'une part se trouvent des enceintes formellement ouvertes à tous pour participer. Les citoyens peuvent y venir librement et donner leur avis, mais rien ne garantit qu'ils seront écoutés. Car, d'autre part, existe une enceinte légitime de décision, qui ne comprend que les gouvernants. Certes, il peut exister de fortes incitations pour que les gouvernants suivent les discussions et avis forgés au sein des institutions participatives, mais il n'y a là aucune obligation. A l'inverse, les gouvernants peuvent utiliser l'existence d'enceintes « participatives » afin de diluer ou esquiver leur responsabilité. Ils peuvent ainsi jouer gagnants sur deux tableaux : avoir le pouvoir effectif de décision, et rejeter la responsabilité d'une décision sur les citoyens qui ont « participé » à celle-ci.

Ainsi la démocratie « participative » n'apparaît pas comme une troisième forme de démocratie (après la directe et la représentative), mais essentiellement comme un mécanisme adjoint au modèle représentatif. Les raisons (sociales) qui poussent à cette adjonction mériteraient d'être investiguées plus avant, mais, comme nous l'avons vu, la « participation » d'un point de vue formel n'apporte pas un surcroît de démocratie (comme partage du pouvoir de décision). Néanmoins, cela ne signifie pas nécessairement que ces pratiques « participatives » sont utilisées afin de renforcer, de manière cachée, le pouvoir des organes représentatifs. Bien que cela puisse être, objectivement, le cas.

Par ailleurs, ces institutions ou procédures participatives vont à l'encontre d'un autre trait fondamental de la démocratie, qui est l'indétermination *a priori* du débat. Que ce soit dans l'agora athénienne ou dans les parlements représentatifs, les participants ont la maîtrise des sujets dont ils veulent débattre et ne sont pas soumis à une loi extérieure. Claude Lefort fait même de l'« indétermination » la caractéristique fondamentale de la démocratie [Lefort, 1986]. Les procédures « participatives », au contraire, supposent la passivité des citoyens, auxquels on pose une question précise. La participation consiste à s'exprimer sur un plan d'urbanisme, sur un aménagement local, sur une question éthico-technologique, etc. La participation est donc une procédure visant à faire débattre un groupe de citoyens sur

une question déterminée. Le fait de poser cette question, la décision d'ouvrir une procédure participative ainsi que la décision finale sur cette question restent tous du ressort des gouvernants. Les assemblées « participatives » n'ont ainsi pas vocation à s'autosaisir d'un problème particulier. C'est d'ailleurs ce qui distingue ce type de lieux de débats, d'autres lieux présents dans la société civile (associations, lobbys...). La « participation », c'est l'organisation par l'Etat (ou ses entités subordonnées) d'une modalité particulière de consultation des citoyens. Il n'y est pas question de démocratie comme partage égalitaire du pouvoir.

Conclusion : la participation dans l'entre-deux

La « participation », telle qu'entendue par le développement durable, au niveau urbain en particulier, apparaît donc comme une idée hybride, dans « l'entre-deux », « bâtarde », même, pour Rancière [Rancière, 2004 : 110]. Elle tente de réconcilier un imaginaire démocratique, égalitaire, délibératif, avec une société industrielle, productiviste et spécialisée. En ce sens, elle est bien fille du développement durable, cette pensée contemporaine qui vise à réconcilier les contraires de manière non dialectique et dont émerge sans cesse des concepts « kitsch » [au sens que donne Lopreno, 1989 : 61-62] tels que « des stratégies doublement, voire triplement gagnantes » ou « l'écologie industrielle ». Le développement durable est une conception qui refuse le tragique de la décision politique.

La « participation » qui émerge dans ce contexte de diffusion de la pensée du développement durable, de même que dans celui d'une soi-disant « crise de la représentation » (ou autres maladies de la démocratie [Rancière, 2005]) a toutes les apparences pour séduire. Néanmoins, un détour par la théorie politique nous a permis de voir que tant qu'elle est entendue au sens du développement durable, c'est-à-dire comme procédure d'information et de consensus, elle échoue à présenter une démocratisation de l'action politique. La participation n'est jamais qu'une face de la démocratie, la décision est son revers. Tant que ces deux sphères ne coïncident pas, il est illusoire de parler de démocratie.

L'écologie politique était porteuse d'une vision radicale de rupture avec la société productiviste de consommation. Elle proposait une alternative – au sens propre du terme – et en tirait les conclusions afférentes, en particulier en matière d'organisation politique. L'idéo-

logie du développement durable est le produit d'une époque d'affaissement des grandes alternatives, une tentative « kitsch » de concilier les contraires. La vision de la « participation » qu'elle développe, est l'avatar logique de ce consensus mou. Comme le dit Rancière [Rancière, 2004 : 110] : « Je me demande pourtant si cette notion qu'on donne comme solution aux problèmes de la démocratie n'est pas plutôt une solution aux problèmes de sa critique, la menue monnaie des grandes alternatives déchues. »



Bibliographie

Ascher F. (2001), *Les nouveaux principes de l'urbanisme, La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour,* l'Aube, La Tour d'Aigues.

Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative, Une perspective comparative*, La Découverte, Paris.

Bevort A. (2002), *Pour une démocratie participative*, Presses de Sciences-Po, Paris.

Blondiaux L. (2004), « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Revue suisse de science politique,* 10, 4, pp. 158-169.

Bourg D., Boy D. (2005), *Conférences de citoyen, mode d'emploi : les enjeux de la démocratie participative,* Descartes et cie/Charles Léopold Mayer, Paris.

Bourg D. (2002), *Quel avenir pour le développement durable ?*, Le Pommier, Paris.

Bourg D. (2003), « L'avenir de l'environnement », in *Le nouvel âge de l'écologie,* Descartes & cie, Paris, pp. 101-112.

Castoriadis C. (2005 [1992]), « L'écologie contre les marchands », in *Une société à la dérive,* Seuil, Paris, pp. 237-239.

Castoriadis C. (2005 [1986]), « Les enjeux actuels de la démocratie », in *Une société à la dérive,* Seuil, Paris, pp. 155-160.

Castoriadis C., Cohn-Bendit D. (1981), *De l'écologie à l'autonomie*, Seuil, Paris.

Constant B. (1997 [1819]), « De la liberté des anciens comparée à celle des modernes », in *Ecrits politiques,* Gallimard, Paris, pp. 589-619.

Felli, R. (2005), « Développement durable et participation : la démocratie introuvable », *Belgeo, Revue belge de géographie,* 4, pp. 425-434.

Finley M. (1985), *L'invention de la politique,* Flammarion, Paris.

Gorz A. (1978), *Ecologie et politique,* Seuil, Paris.

Illich I. (1973), *La convivialité*, Seuil, Paris.

Jonas H. (2000 [1993]), *Une éthique pour la nature,* Desclée de Brouwer, Paris.

Lefort C. (1986), « La question de la démocratie », in *Essais sur le politique, XIXe-XXe siècle,* Seuil, Paris, pp.17-32.

Lopreno D. (1989), *Le concept de post-industrialisme, Essai critique sur la transformation du tissu industriel genevois,* Le Concept Moderne, Genève.



McPherson C.B. (1985), *Principes et limites de la démocratie libérale,* La Découverte et Boréal Express, Paris et Montréal.

Manin B. (1996), *Principes du gouvernement représentatif,* Flammarion, Paris.

Manin B. (2004), « Délibération et discussion », *Revue suisse de science politique,* 10, 4, pp. 180-192.

OCDE (2002), *La gouvernance pour le développement durable, Etude de cinq pays de l'OCDE,* OCDE, Paris.

OCDE (2001), *Développement durable, Quelles politiques ?,* OCDE, Paris.

ONU (1999 [1993]), *Earth Summit Agenda 21, The United Nations Programme of Action From Rio,* United Nations Publications, Genève.

Prieto L.J. (1975), *Pertinence et pratique, essai de sémiologie,* Minuit, Paris.

Rancière J. (2004), *Aux bords du politique,* Gallimard, Paris.

Rancière J. (2005), *La haine de la démocratie,* La Fabrique, Paris.

Rui S. (2004), *La démocratie en débat, Les citoyens face à l'action publique,* Armand Colin, Paris.

Schumacher E.F. (1978), *Small is beautiful : une société à la mesure de l'homme,* Le Seuil, Paris.

The World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future,* Oxford University Press, Oxford, New York (« rapport Brundtland »).

Vernant J.-P. (1962), *Les origines de la pensée grecque,* PUF, Paris.



Notes :

1 Cet article est issu d'une communication présentée au Colloque « Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance ». Une première version remaniée de cette contribution a déjà paru dans *Belgeo – Revue belge de géographie* [voir Felli, 2005]. L'auteur tient à remercier Jérôme Savary pour ses pertinentes critiques sur le manuscrit, de même que Jean-Philippe Leresche pour avoir incité à l'écriture de cet article. Mathieu Gasparini et Antoine Chollet ont fourni l'impulsion initiale de ces recherches sur les rapports entre écologie et politique. Merci enfin à Gilles Burnand pour sa relecture attentive.

2 Charte des villes européennes pour la durabilité – Charte d'Aalborg. Disponible sur : http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/agenda21/textes/aalborg.htm [référence du 29 mai 2005]



La dialectique de la mobilisation et de l'injonction dans la « petite fabrique » locale du développement urbain durable

Alice Rouyer, maîtresse de conférences en géographie et aménagement
Laboratoire CIRUS-Cieu
Université de Toulouse II - Le Mirail

Courriel :
rouyer@univ-tlse2.fr

Dominique Chevalier, maîtresse de conférences en géographie et aménagement à l'IUFM de Lyon

Courriel :
chevalier.dom@wanadoo.fr

Sinda Haoues-Jouve, maîtresse de conférences en géographie et aménagement à l'Université de Montpellier III.

Courriel :
sinda.haoues-jouve@univ-tlse2.fr

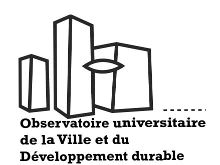
Résumé :

L'analyse des formes de mobilisation autour du « développement urbain durable » dans les villes d'Essaouira, Rio de Janeiro, Dakar, Berlin ou Montpellier révèle des configurations d'acteurs, des modalités de construction de sens et des enjeux proprement locaux. Néanmoins, elles s'inscrivent toutes dans des dispositifs multiscalaires nécessaires à l'obtention de ressources matérielles, symboliques, ou de légitimation et font écho à un moment critique de redéfinition des modalités de gouvernance urbaine.



Mots-clés :

Développement urbain durable, gouvernance urbaine, démocratie locale, comparatisme, Agenda 21.



La dialectique de la mobilisation et de l'injonction dans la « petite fabrique » locale du développement urbain durable

La « petite fabrique » du développement urbain durable est observable dans des contextes urbains et institutionnels aussi hétérogènes que les villes d'Essaouira, Rio de Janeiro[1], Dakar, Berlin ou Montpellier. Elle met en scène, entre mobilisation sociale et injonctions normatives, un processus d'élaboration de dispositifs, mais aussi de construction de sens. Il nous faut prendre acte en effet de modalités distinctes de mobilisation de la notion – par ailleurs fort labile – de « développement (urbain) durable », ainsi que des configurations d'acteurs impliqués diversifiées. Il s'agit ici de proposer une mise en perspective de ces expériences en partant de l'hypothèse que malgré un fort ancrage local des enjeux qui leur sont associés, elles révèlent des logiques convergentes, notamment en matière de gouvernance urbaine.

Figures de la mobilisation en faveur d'un développement urbain durable

Quelles organisations interviennent dans le jeu local ?

Analyser les scènes du développement urbain durable nécessite de s'interroger dans un premier temps sur la nature des initiateurs de la mobilisation. Même si un dénominateur commun à ces acteurs est d'être des représentants d'une forme d'action collective organisée, cette dernière ne relève ni des mêmes cadres institutionnels, ni des mêmes vecteurs de légitimation, ni, de ce fait, des mêmes modes opératoires...

Aussi faut-il grossièrement distinguer dans un premier temps plusieurs registres d'« organisations » susceptibles d'être impliquées localement, en fonction de leur stabilité. Les premières sont les institutions politiques, à commencer par les collectivités locales en responsabilité de l'action publique et politique, ce qui exige de tenir compte de leur niveau scalaire d'intervention et de leurs compétences territoriales effectives.

D'autres formes d'organisations bénéficient d'une forte stabilité institutionnelle locale et peuvent jouer un rôle déterminant dans ce type de mobilisation, au nom, par exemple, d'une légitimité morale, d'une capacité d'expertise, voire d'une compétence d'ingénierie de projet re-

connue : citons, par exemple, les Eglises, des institutions universitaires ou de recherche, des bureaux d'études, voire certaines associations ou organisations non gouvernementales ayant pignon sur rue et jouissant d'une certaine continuité de ressources. Tel n'est pas le lot cependant de l'ensemble des associations et organisations non gouvernementales intervenant dans le jeu local. Il s'agit en vérité d'un groupe très hétéroclite tant dans la définition de leurs objectifs, leurs modalités de fonctionnement et d'action, leur niveau scalaire d'intervention, mais aussi et surtout leurs ressources d'action. Si certaines organisations ont de ce fait une durée d'existence ponctuelle, ou pour le moins fragilisée par la labilité des ressources qui leur sont accessibles, d'autres sont susceptibles de s'adapter à une logique de guichet et à un marché de l'injonction politique pour pérenniser leur existence. Les plus précaires se rapprochent d'une dernière catégorie d'acteurs, que nous pourrions qualifier de « citoyens mobilisés », collectifs qui peuvent prendre l'aspect d'une organisation non formalisée, voire volontairement limitée dans son fonctionnement à la concrétisation d'un objectif ciblé à court terme [Bacqué, Rey et Sintomer, 2005 : 23].

Contextes institutionnels et leaderships, à Montpellier, Rio, Berlin, Essaouira et Dakar

En fonction des contextes locaux, la configuration des protagonistes permet de dégager des *leaderships* à géométrie variable, soit que la mobilisation soit plutôt orchestrée par les institutions politiques légitimes, soit qu'elle soit impulsée par des *outsiders* dotés de ressources d'action puissantes. Il est plus rare que la mobilisation sociale « spontanée » puisse aboutir à la mise en œuvre d'un plan d'action locale. Nos différentes études de cas sont une bonne illustration de cette hétérogénéité des configurations d'acteurs s'emparant de la notion de développement urbain durable en vue d'aboutir à un programme d'action collectif.

En France, la configuration des acteurs reflète assez bien le caractère d'injonction institutionnelle qu'a pu revêtir le « développement urbain durable », lui conférant une interprétation normative. En 1999, la loi dite « Chevénement » s'est appliquée à favoriser la coopération intercommunale à l'échelle des agglomérations ; dans le même temps, la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), dite loi « Voynet », a instauré des contrats d'agglomérations permettant à celles-ci de construire et d'affirmer leur projet de développement en contractualisant avec l'Etat et la Ré-

gion; enfin, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) a prévu que chaque « agglomération » à l'échelle de l'aire urbaine définisse un Schéma de Cohérence Territorial (SCOT) avec l'objectif premier de maîtriser l'étalement urbain et de favoriser la mixité socio-spatiale. La légitimation de l'agglomération comme territoire de réflexion et d'action sur le devenir des espaces urbains semble s'être fortement imposée par la mise en œuvre concomitante de ces trois lois. L'interprétation locale du « développement urbain durable » se négocie dans ce nouveau contexte de gouvernance métropolitaine, en premier lieu entre acteurs institutionnels locaux, principalement entre élus, appelés ainsi à définir une vision commune du développement territorial [Sauvez, 2001].

A Rio de Janeiro, c'est à la municipalité que revient la fonction de définir son interprétation du « développement urbain durable » par l'intermédiaire de son nouveau plan stratégique, élaboré en 2002. C'est ainsi au nom de la « durabilité » que la ville vise à se conformer au standard des villes globales « flexibles » et « adaptables », tout en affirmant, conformément aux principes édictés dans la constitution brésilienne de 1988, la nécessité d'un dialogue avec ses administrés. C'est cependant à une autre échelle, celle du quartier, ou simplement du projet urbain opérationnel, que peuvent être identifiés un tissu d'acteurs disparates (associations, groupes de citoyens auto-organisés, associations, syndicats, entrepreneurs...) s'appropriant et interprétant à leur tour, autour d'enjeux ciblés, certains des impératifs édictés lors de la conférence de 1992.

En Allemagne, la notion de développement durable intègre le code de l'urbanisme fédéral en 1997 et, par percolation, les documents d'aménagement urbain berlinois. Cependant, Berlin se caractérise par l'existence de deux expériences notables d'Agendas 21, qui reposent sur des coalitions d'acteurs impliquant des institutions politiques locales qui n'apparaissent pas toujours en situation de leadership. La plus ancienne a été impulsée dès 1993, au lendemain de la conférence de Rio, et concerne un arrondissement de la capitale allemande, Köpenick-Treptow. L'autre prend véritablement forme en 1996, à l'échelle de la métropole. Intervenant à des niveaux scalaires différents, ces deux expériences ne mettent pas en jeu les mêmes types d'acteurs. La première est due, à l'origine, à l'implication des églises protestantes locales, dans le cadre d'un forum œcuménique. Ce sont elles qui, se saisissant de la déclaration de Rio, vont rapidement s'assurer du soutien de la mairie d'arrondissement d'une part, et,

d'autre part, du concours d'un tissu d'associations locales impliquées notamment dans la défense de l'environnement, le travail social ou la coopération décentralisée. La seconde expérience, à l'échelle du Grand-Berlin, est due à l'action conjuguée du Ministère de l'aménagement, de la Chambre des Représentants de la Ville-Etat, d'un vaste forum d'associations (où la fédération des organisations écologiques est-allemande de la « Grüne Liga » va jouer un rôle déterminant) et, enfin, du DIFU, l'Institut allemand de l'urbanisme, sis à Berlin, dont la fonction d'expertise est reconnue à l'échelle fédérale et qui va rapidement être amené à accompagner l'expérience.

Au Maroc, la ville d'Essaouira a connu depuis 1996 un changement notable de la configuration des acteurs impliqués dans la menée de son Agenda 21. Inscrite depuis 2001 à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, la ville a précocement bénéficié, en raison notamment de son apanage historique, de son insertion dans plusieurs réseaux internationaux de villes. Elle est choisie en 1996 comme l'un des quatre sites pilotes du programme mondial « Localising Agenda 21 » du CNUEH (UN-Habitat). De ce fait, orchestrée par la coopération belge, la consultation des acteurs locaux aboutit à un fort réinvestissement du projet urbain par la municipalité, mais aussi par des ONG, des associations diverses, ainsi que par les services de l'Etat et quelques personnalités politiques nationales de premier plan. A partir de 2001, cependant, le retrait des aides internationales amène à fragiliser la légitimité des animateurs étrangers de l'expérience et permet à l'Etat central d'affirmer plus encore son leadership, en intégrant Essaouira dans un programme national d'Agenda 21.

Enfin, au Sénégal, le désengagement de l'Etat et les politiques de décentralisation ont placé les municipalités face à des responsabilités auxquelles elles n'avaient les moyens – ni financiers ni opérationnels – de faire face, amenant la multiplication des agences de droit privé, concurrentes ou substitutives des administrations (Agence d'exécution des travaux publics, Agence de développement municipal...), ainsi que la prolifération d'associations diverses, d'initiatives locales de citoyens ou la banalisation du concours d'ONG étrangères. A Dakar, la gestion urbaine apparaît ainsi comme un véritable empilement d'échelles d'intervention, d'acteurs et de projets. Il n'y a pas moins de 52 collectivités locales intervenant dans l'espace de l'agglomération, dont quatre villes (Dakar, Pikine, Guediawaye et Rufisque) divisées en 43 communes d'arrondissement, et chaque protagoniste local in-

tervient avec son référentiel, ses rythmes et ses procédures propres. C'est dans la foulée de la conférence de Rio que le Sénégal a créé en 1995 la CNDD (Commission Nationale de Développement Durable) chargée d'élaborer des recommandations. La concrétisation de ce référentiel au niveau urbain se fera dans le cadre du « Projet des Agenda 21 locaux ». Cette initiative du Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire est financée par le Programme de ON-Habitat « Localising Agenda 21 ». L'opérateur technique en est l'IAGU (Institut Africain de Gestion Urbaine). Depuis 2004, cette expérience a été étendue notamment à Guediawaye, l'une des villes constitutives de l'agglomération dakaroise.

Articulations scalaires des scènes locales

Ces différents cas de figure nous amènent à un premier constat : les institutions politiques stables sont les plus en capacité d'imposer leur conception du « développement urbain durable » à leurs éventuels partenaires. En France, en Allemagne, mais aussi au Maroc, se sont élaborés ou s'élaborent ainsi des référentiels nationaux, à la dimension normative plus ou moins contraignante. Ils peuvent éventuellement s'accompagner d'allocations de ressources spécifiques. A Montpellier, la mise en œuvre d'un programme d'action amenant les édiles de l'agglomération à se mettre d'accord sur un faisceau de priorités communes, notamment environnementales, est avant tout conforme à l'esprit et à la lettre d'une réglementation nationale. La décision du Sénat de Berlin de mettre en place un Agenda 21 métropolitain est également une réponse à une injonction fédérale. Quant à l'expérience d'Essaouira, son devenir est fortement conditionné par l'implication directe de l'Etat central.

Les institutions nationales – plus encore si elles sont affaiblies – n'ont cependant pas l'exclusivité de cette capacité d'encadrement. Dés lors que le développement local est tributaire de bailleurs de fond extérieurs, notamment internationaux, la définition du « développement urbain durable » est soumise implicitement ou explicitement à leurs schémas prescriptifs propres. Le plan stratégique de la municipalité de Rio de Janeiro suit les recommandations de la Banque mondiale et donne au « développement urbain durable » une interprétation qui est celle de l'organisme international, notamment en matière de « bonne gestion » et de « bonne gouvernance » urbaines. L'intervention à Essaouira et à Dakar de l'*UN-Habitat* influe à son tour sur le choix des échelles d'action et des modes opératoire.

De façon plus générale, les « scènes locales », y compris à l'échelle du quartier ou de l'arrondissement, sont alimentées par les ressources financières, matérielles, cognitives exogènes, mais aussi bénéficient, comme d'un levier, des facteurs de légitimation conférés aux acteurs par le biais de leurs inscriptions dans des réseaux à plusieurs niveaux scalaires [Le Galès et Thatcher, 1995]. Pour ne donner qu'un exemple, le *leadership* précoce de l'Eglise évangélique à Berlin-Köpenick est dû au positionnement politique de certains de ses membres influents lors de la révolution de velours, mais aussi plus largement à leur participation au mouvement œcuménique allemand, puis au congrès œcuménique mondial de 1990, dont les prescriptions trouveront un écho à Rio en 1992. Cette solide inscription des paroisses locales dans un maillage d'organismes confessionnels dotés d'une autorité morale explique leur capacité à drainer des moyens et à bénéficier d'informations, d'assistance multiforme à la mise en œuvre de leur projet, et, surtout, d'une précoce médiatisation comme expérience « pilote » à l'échelle fédérale. Elle permet aussi de mieux cerner le jeu d'échos s'instaurant entre les priorités dégagées à l'échelle locale et les préconisations du conseil œcuménique allemand.

De nombreux types de réseaux favorisent bien sûr ces circulations d'informations et peuvent conforter la légitimation d'une organisation dans le jeu local : réseaux politiques, réseaux corporatistes et d'expertises, réseaux nationaux ou internationaux, où s'inscrivent des associations et organisations non gouvernementales. Aussi, la scène locale est à appréhender non comme un véritable espace d'invention mais plutôt comme un lieu d'appropriation contextualisée et polymorphe de prescriptions, dont le seul dénominateur commun est de pouvoir être souplement rapportées à certains des éléments de la déclaration de Rio. Nous sommes alors en droit de nous demander quelles opportunités nouvelles d'action sont effectivement liées, sur le terrain, à cette référence, quelles ressources pragmatiques elle confère aux animateurs de la mobilisation.

Enjeux et performativité des mobilisations locales

Ancrage local et hiérarchisations contextuelles des enjeux du « développement urbain durable »

La labellisation d'un programme d'action « développement urbain durable » répond, compte tenu de la labilité de la notion, à la nécessité de résoudre un certain nombre de problèmes propres aux sites

étudiés, si possible en favorisant l'émergence de partenariats entre organisations de diverses natures et éventuellement en mettant en œuvre des procédures de participation susceptible de favoriser l'engagement concret de certains habitants [Neveu, 1999 ; Blondiaux, 2005]. Elle semble être perçue comme un vecteur de coordination et d'activation de ressources nouvelles.

Pour autant, la traduction de la mobilisation en programme d'action nécessite la définition d'objectifs prioritaires, qu'en réalité les organisations en situation de *leadership* ont le plus souvent la faculté d'inspirer. A Rio de Janeiro, le plan directeur ainsi que les plans stratégiques de 1993 et 2002 révèlent la tension entre deux desseins. Le premier, au nom de l'efficacité économique, vise à permettre à la ville d'accéder au statut de ville globale compétitive (« adaptable, flexible, réceptive et en capacité d'innover »). Elle doit cependant s'accompagner du second, celui de la participation populaire (et notamment des plus pauvres), à ce premier projet ambitieux, seule condition de « durabilité » des politiques urbaines entreprises. De ce fait, l'action municipale essaie de concilier la mise en conformité de la ville à des standards de « métropole internationale », par la valorisation patrimoniale à des fins touristiques en coopération avec de grandes firmes internationales. Ces opérations de prestige s'accompagnent cependant de multiples actions de réhabilitation en faveur des favelas et autres quartiers populaires, qui nécessitent la mobilisation de ressources de grands organismes internationaux, à l'exemple la Banque interaméricaine de développement (BID).

Le programme de l'Agenda 21 d'Essaouira, élaboré à partir de 1996, est porteur d'une vision globalisante du développement de la ville à forte dominante patrimoniale et écologique. La richesse monumentale de la ville et le fragile équilibre écologique du milieu (zone humide à l'embouchure de l'oued Ksob, forêts et dunes stabilisées ceinturant la ville) se trouvent menacés par l'éclosion de grands projets de développement. De fait, un premier examen de la dimension programmatique de l'Agenda 21 d'Essaouira fait apparaître la volonté des acteurs impliqués (coopération belge, associations locales, services centraux et délocalisés de l'Etat) de promouvoir un modèle de ville compacte et multipolaire, au travers de deux principes d'action : le recentrage du développement urbain autour de la ville historique, par le biais notamment de la promotion d'un tourisme culturel sélectif autour des arts traditionnels, la limitation de l'expansion urbaine de la ville en vue de préserver l'écosystème.

Dakar connaît, à une autre échelle, cette difficulté à concilier respect des équilibres écologiques locaux, croissance urbaine et valorisation touristique. Le rapport à l'environnement y est fragilisé par des atteintes multiples qui résultent à la fois de la persistance chronique de la pauvreté (urbanisation incontrôlée, pollutions domestiques diverses, exploitation illégale du sable marin, déforestation, etc.) et de l'existence d'un modèle de croissance insuffisamment régulé (spéculation immobilière, graves problèmes de circulation, risques et pollutions industriels, etc.). L'accroissement des disparités socio-spatiales et de la pauvreté, et leurs corollaires, les inégalités écologiques ou disparités d'accès aux services et réseaux urbains, apparaissent comme des enjeux majeurs.

A Montpellier, l'expansion démographique et le mitage de l'espace qui en résulte génèrent des situations de tensions sur des espaces géographiques sensibles : vignes, étangs, plages, garrigues, pinèdes. Une forte pression foncière s'exerce sur des espaces consacrés à l'agriculture. Les élus des communes périurbaines gèrent des situations parfois extrêmement difficiles. Proximité de la mer ou proximité des garrigues et des pinèdes sont autant de plus-values paysagères auxquelles les périurbains restent sentimentalement et financièrement très attachés. Or, aujourd'hui, un discours relativement consensuel, inspiré par les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, domine la scène métropolitaine. Les maires, tiraillés entre les intérêts de leurs administrés, les intérêts de la commune et leur volonté d'être réélus aux prochaines élections adhèrent néanmoins à ce nouvel état d'esprit en raison des difficultés que la seconde génération de périurbains éprouve à se loger.

Berlin connaît également des problèmes relatifs à l'environnement. Pourtant, du fait de son histoire singulière, la ville offre en matière environnementale une configuration plutôt exceptionnelle à l'échelle de l'Allemagne (offre de transports publics, présence des espaces verts, périurbanisation encore limitée, accueil d'opérations architecturales écologique, etc.). Certes, il n'est pas le fait du hasard que l'expérience d'Agenda 21 de Köpenick-Treptow prenne place dans l'arrondissement le plus vert de la ville, un ancien haut-lieu de la mobilisation écologiste est-allemande. Pourtant, les difficultés socio-économiques que connaît depuis l'Unification la capitale allemande donnent aux agendas 21 locaux une autre tonalité que ces seules préoccupations en faveur de l'environnement. La ville, dont la situation financière est très critique, n'a plus d'ailleurs les ressources de mener en la matière la politique novatrice mais coûteuse de jadis. Les Agendas 21, à l'échelle de Kö-

penick-Treptow comme de la métropole berlinoise, ont relégué pour partie cette question au second plan. Ils s'inscriraient plutôt dans une dynamique de reconstruction d'un contrat démocratique face à une situation de crise sociale et politique.

Le « développement urbain durable » : refonder une gouvernance urbaine ?

Ainsi rapidement esquissée, cette diversité des buts visés pourrait assurément et plus subtilement être mise en relation, pour chaque étude de cas, avec une conjoncture historique et géographique locale. Pour autant, un constat s'impose, malgré la variété des contextes institutionnels, des configurations d'acteurs et des visées : la référence au développement urbain durable construit un temps « d'avant » et un temps « d'après » dans les modes de gouvernement urbain. Elle apparaît comme le signifiant d'une rupture dans les pratiques de gestion politique des collectivités locales.

Chacune de nos études de cas a pour toile de fond un enjeu sérieux de recomposition des modes opératoires politiques, même s'il n'est pas uniformément de même nature.

A Essaouira, Dakar ou Montpellier, la nécessité de refonder les modes opératoires politiques est liée à un mouvement de décentralisation qui impose l'ajustement des compétences entre collectivités territoriales et qui est, au Sud, largement soutenue par l'action des grands bailleurs de fonds internationaux. Les agendas 21 d'Essaouira et de Dakar s'appuient ainsi sur des échelles de collectivités locales en émergence (commune urbaine et commune de ville), tandis que l'appareil normatif des lois Chevènement, Voynet et de la loi SRU, impose à Montpellier un changement d'approche scalaire par le biais des prérogatives de la communauté d'agglomération et de la réalisation du schéma de cohérence territoriale. Cet ajustement des compétences impose de ce fait un nouveau théâtre d'opération, ouvre des opportunités nouvelles de positionnement dans les mécanismes de décision, qui expliquent aussi que les organisations présentes s'en saisissent. Nous avons vu, dans le cas d'Essaouira, que cette mobilisation peut également être l'opportunité pour les services d'Etat d'imposer finalement d'une autre manière son *leadership*. Enfin, à Dakar, où la mise en œuvre des Agendas 21 vient d'être initiée, il nous faudra observer la manière avec laquelle, les associations, ONG et groupes d'habitants qui se mobilisaient à l'échelle du quartier et de l'arrondissement parviennent à se saisir de ce nouveau territoire de référence.

Berlin et Rio de Janeiro sont aussi confrontées à une situation politique paradoxale de tension entre imposition de normes d'actions néolibérales et montée en puissance d'une mobilisation sociale bien réelle – mais polymorphe – en faveur d'un changement social. La notion de « développement urbain durable » peut aisément s'accommoder de ces contradictions. Si elle est interprétée par la municipalité comme un impératif d'efficience économique, elle renvoie également au défi de la démocratie participative, exigence qui s'exprimait déjà dans les années 80, lors du Mouvement pour la réforme urbaine (MNRU) et trouve sa place dans le cadre de la constitution de 1988.

De la même manière, l'émergence d'un projet d'Agenda 21 métropolitain intervient à Berlin alors que la municipalité est éclaboussée par un scandale financier de grande ampleur, creusant son déficit et appelant une politique d'austérité inégalée, alors même que parvient au pouvoir une coalition entre anciens communistes et socio-démocrates. Conçu au départ par la nouvelle Chambre des représentants comme le symbole d'un renouveau des pratiques politiques et comme un vecteur de mobilisation « d'experts » du tissu associatif, en vue de donner corps à un projet de développement local qui puisse faire consensus, l'expérience va rapidement trouver ses limites, amenant à une rupture brutale entre le forum « d'experts » (taxés d'irréalisme) et les administrations municipales. En conséquence, l'Agenda 21 de Berlin apparaît plutôt désormais comme un outil de marketing urbain valorisant des éléments de la politique officielle du Sénat. C'est ce dernier qui pilote et labellise désormais des opérations locales « développement urbain durable » impulsées par diverses organisations, en allouant des moyens ponctuels par le bais d'appels d'offre à un monde associatif mis en difficulté par la réduction généralisée des subventions publiques.

L'expérience de Köpenick-Treptow échappe à cette logique du fait de sa capacité à trouver, à une autre échelle, aides matérielles et supports de médiatisation. Pour autant, la participation de la mairie d'arrondissement à cette dynamique n'est pas sans lien avec une revendication de redistribution de compétences et de ressources fiscales en faveur de l'échelle des arrondissements berlinois. Le soin accordé à la conception et à la mise en œuvre de procédures participatives dans cet arrondissement de Berlin-est, est, en outre, pour les élus locaux, un enjeu de légitimation de leur fonction politique, qui trouve un indéniable écho dans la population.

Dans un contexte de tarissement des ressources publiques et d'imposition de cadres de pensée néo-libéraux, les institutions politiques nationales et locales sont porteuses d'au moins une interprétation convergente du « développement urbain durable » : favoriser le développement local grâce à des pratiques de mobilisation partenariales, afin de capitaliser des contributions endogènes et de drainer des ressources exogènes, mais aussi faire émerger des mobilisations collectives au bénéfice d'initiatives locales compensant la défaillance ou le désengagement en chaîne des collectivités territoriales. Ce faisant, cette injonction diffuse à la mobilisation citoyenne peut être virtuellement le moteur d'une véritable construction sociale innovante, si, plutôt que de se traduire comme un enrôlement (si possible bénévole) dans un programme d'action déterminé par ces institutions, elle se traduit par une appropriation avertie, par les habitants, de questions relevant de la gestion collective [Barthe, Callon, Lascoumes, 1999 ; Blondiaux, 2005].

Performativité des expériences de « développement urbain durable »

Les expériences d'Essaouira ou de l'Agenda 21 de la métropole berlinoise nous alertent sur la fragilité de démarches dont les conditions de ressources ne sont pas garanties dans la durée. L'intégration dans l'appareil normatif de certains principes, au nom du « développement durable », ne préjuge certes pas de leur application, mais pour le moins s'impose aux institutions politiques légales, clarifie le sens qui est accordé au vocable et en fixe les limites.

Quelles que soient leurs ambitions, que reste-t-il cependant des programmes mis en débat localement, si leurs conditions de concrétisation ne sont pas à la disposition des acteurs ? Si la réalisation de ces objectifs programmatiques est limitée aux possibilités d'action des seules organisations locales ou des collectifs d'habitants, quelle peut être leur véritable portée opérationnelle ? Comment peut-on mettre en lien, de manière convaincante, un ensemble de projets ponctuels et une ambition de politique intégrée ? Quelle marge de détermination reste-t-il d'ailleurs aux acteurs locaux si la réalisation de leurs projets est soumise à la nécessité d'obtenir des fonds de bailleurs diversifiés sur la base d'un cahier des charges prédéfini? Le label « développement urbain durable » ne court-il pas le risque finalement de se muer pour ces organisations en une opportunité parmi d'autres d'accès à des moyens d'exister ?

Face à la forte médiatisation d'expériences ponctuelles qui participent à une stratégie de marketing de la part d'institutions ou d'organisations locales, nous pouvons nous demander comment ces mobilisations seront à même de trouver un second souffle. Nous pourrions insinuer avec malice que la disparition de l'enjeu de labellisation au nom du « développement urbain durable » pourrait presque être interprétée, à l'avenir, sur certains des sites à l'étude, non comme la marque d'une régression des principes affichés mais, au contraire, comme le signe de leur banalisation dans le cadre de l'action publique. Cette hypothèse positive a cependant pour corollaire une supposition négative : le risque des expériences de « développement urbain durable » serait, faute de moyens appropriés et d'un véritable questionnement politique à une autre échelle que celle du « local », de semer la désillusion, au détriment des efforts de l'action citoyenne.

Bibliographie

Bacqué M.H., Rey H. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative – Une perspective comparative*, Editions de La Découverte, Paris.

Blondiaux L. (2005), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacque M.H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative – Une perspective comparative,* Editions de La Découverte, Paris, pp. 119-138.

Barthe Y., Callon M., Lascoumes P. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique,* Le Seuil, Paris.

Le Bart C., Lefebvre R. (dir.) (2005), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques,* Presses universitaires de Rennes, Rennes.

Le Galès P., Thatcher M. (dir.) (1995), *Les réseaux de politique publique,* l'Harmattan, Paris.

Neveu C. (dir.) (1999), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale,* L'Harmattan, Paris.

Sauvez M. (2001), *La ville et l'enjeu du développement durable,* Editions de la Documentation française, Paris.

Notes :

1 Les auteures remercient Maria de Fatima GOMES, professeur de sociologie, Université fédérale de Rio de Janeiro, pour sa collaboration concernant le cas de Rio de Janeiro.

Démocratie participative et gestion urbaine durable ? L'exemple des Conseils de la Vie Locale à Tours

Hélène Bertheleu, maître de conférences en sociologie

Département de sociologie
Université François Rabelais

Courriel :
helene.bertheleu@univ-tours.fr

Résumé :

L'observation socio-anthropologique des Conseils de la Vie Locale permet de repérer quelques éléments de définition de la participation : gestion urbaine de proximité, engagement « light » des habitants, citoyenneté dépolitisée, visibilité médiatique. Si certains habitants opposent participation à engagement, d'autres déplorent la tyrannie du « budget d'investissement » et l'absence de construction des sujets de débat. En envisageant le conflit comme un risque plutôt que comme un moment producteur de nouvelles relations sociales, les différents participants contribuent à l'évanouissement de la promesse d'une citoyenneté renouvelée par la possibilité de débattre et de construire autrement et durablement l'espace local du rapport politique.

Mots-clés :

Participation, Tours, démocratie participative, citoyenneté, débat public, engagement.

Démocratie participative et gestion urbaine durable ?

La gouvernance et la durabilité sont aujourd'hui des sémantiques institutionnelles qu'il est aisé de discuter tant les commentaires abondent montrant leur polysémie [Gaudin, 2002] voire leur inadéquation avec les réalités françaises du gouvernement urbain[1]. On ne refera pas ici l'historique de la notion de gouvernance : au-delà de la diversité de ses appropriations, ce nouvel étendard veut affirmer la modernisation de l'action publique pour une plus grande efficacité [Canet, 1994]. Il fallait sans doute un renouveau sémantique pour exprimer le renouveau idéologique et démocratique. Paradoxalement, on a le sentiment d'une pensée unique, consensuelle, mais autour d'une notion floue dont le succès semble garanti par la grande diversité des références, des valeurs et des pratiques qu'elle autorise. Plutôt que de contribuer à notre tour à faire circuler la notion comme une nouvelle norme, nous proposons ici d'adopter une perspective socio-anthropologique afin de repérer et comprendre les usages et les pratiques locales de démocratie participative que l'on range souvent sous le vocable « gouvernance urbaine ». Nous les mettrons en lumière à partir de l'observation approfondie du fonctionnement des Conseils de la Vie Locale mis en place récemment par la ville de Tours, effet direct de la loi dite de « démocratie de proximité » de 2002 en France, qui oblige les villes de plus de 80 000 habitants à se doter d'instances participatives.

Cherchant à rompre avec le classique conseil de quartier[2], les quatre Conseils de la Vie Locale (CVL) de Tours (divisant la ville en quatre portions équivalentes) devaient permettre d'échapper à l'enfermement de la démocratie dans la proximité géographique. L'observation de deux ans de fonctionnement et le recueil d'une quarantaine d'entretiens avec des membres des quatre collèges (élus, « habitants », membres des services techniques de la ville et représentants d'associations) permettent de comprendre aujourd'hui quel apprentissage collectif est à l'œuvre dans ces pratiques participatives.

Tous animés par le premier adjoint au maire, les Conseils de la Vie Locale (CVL) laissent découvrir les tensions inhérentes entre, d'un côté, tout projet véritablement participatif et donc visant à débattre des orientations et des décisions prises pour la ville et, de l'autre, les objectifs politiques et techniques d'efficacité tels qu'ils sont pensés par les responsables de la gestion et du développement urbain. La manière dont est organisée la « participation », ses définitions diverses

en fonction du statut des participants, le rôle des différents collèges, la mise en œuvre de la « démocratie de proximité » à travers ce qui a été appelé un « budget participatif », par exemple, enfin ce qui est discuté et ce qui ne l'est pas, tous ces éléments en disent long des tensions qui traversent la vie locale et de la difficulté à construire une citoyenneté locale qui ne soit pas réduite à la gestion des espaces de proximité.

Pour comprendre ce qui se joue dans ces instances, il faudrait également noter leur perméabilité aux rapports sociaux inégaux qui, impensés dans les CVL, n'en sont pas moins à l'œuvre dans la société globale et s'actualisent différemment dans chaque contexte local : on a ainsi, à Tours, dans un contexte dénué de mouvements sociaux [Lussault, 2003], des tensions entre des participants aux trajectoires sociales et professionnelles différentes, entre des élus et des « vieux » habitants tenants d'un rapport politique traditionnel imposant des échanges courtois, et des participants plus atypiques[3], peu familiers des espaces d'expression en public, qui conçoivent leur engagement avec sincérité, mais également fougue et parfois emportement. La démocratie participative ne présente pas non plus le même intérêt pour les membres des différents collèges (élus, services, associations, habitants) du fait de leur statut respectif. Faut-il être entre pairs pour assumer et construire un véritable débat dont les effets sur la ville soient aussi démocratiques que durables ?

Nous aborderons successivement, à travers l'exemple de Tours, la question de la participation conçue comme un simple outil d'aide à la gestion urbaine, puis l'articulation de cette gestion urbaine avec un possible renouvellement de l'exercice de la citoyenneté, ce qui permettra de répondre à l'enjeu d'un partage constructif et donc durable du pouvoir local.

Pédagogie et petite gestion de proximité

La mise en place des CVL est plutôt marquée, à Tours, par la conviction, tant chez les élus que chez les « habitants », qu'il y a là un potentiel de pratiques intéressantes. Un petit tour d'horizon français [Blondiaux, 2002 ; Rudolf, 2003 ; Neveu, 1999, 2004 ; Rui, 2004] fait apparaître la diversité des expériences et des définitions de la participation, de la citoyenneté, voire de la démocratie. L'enjeu paraît être celui d'une lutte pour la définition légitime de la participation. Dans ces principaux usages, la notion de participation est sémanti-



quement proche de la notion de « projet », elle évoque la recherche de coopération et d'association pour contribuer à un nouveau mode de gouvernement local [Lévy, 2003]. A Tours, la plupart des élus et les représentants des services considèrent plutôt les conseils comme des lieux d'information et voient la proximité avec les habitants comme une dimension centrale. Certains expliquent ainsi que c'est pour eux une nouvelle façon de faire « du terrain », d'être à l'écoute, posture favorable à la prévention des conflits, et insistent sur l'intérêt de la « pédagogie », c'est-à-dire de faire comprendre aux « administrés » toutes les contraintes qui pèsent sur leur travail et leurs décisions.

Les membres des collèges habitants et associations, dont la majorité est masculine et retraitée, apprécient eux aussi les CVL parce qu'ils sont des lieux d'échange direct, qui humanisent et rendent accessibles ceux qui font la ville à leurs yeux, soit principalement les élus. « On voit très bien qu'il y a une rencontre qui se fait entre les élus et le reste des gens. Et pas que sur des sujets qui dérangent, il y a de vrais échanges. C'est une ouverture vers la connaissance de nos élus» (retraité, ancien militaire). Ou encore : « J'ai le sentiment que ça nous amène à revoir des positions tranchées qu'on peut avoir sur différents sujets. On n'est pas des ânes, on peut comprendre» (retraité, ancien fonctionnaire des impôts).

Tout en rappelant le mérite des élus, ce discours assez partagé réaffirme la vision traditionnelle du pouvoir local, d'une démocratie avant tout représentative : le maire et son conseil municipal prennent les décisions et les font appliquer, c'est la raison pour laquelle ils ont été élus. La démocratie participative ne doit en rien altérer ce mode de gouvernement.

Si les élus ne sont pas tous convaincus de l'utilité de ces conseils[4], ceux qui les fréquentent assidûment se satisfont de ces réunions organisées comme un moment d'information suivi de questions-réponses autour des éléments préalablement donnés, sur la sécurité ou l'aménagement d'une zone urbaine. La construction des séances s'apparente à la mise en œuvre (mise en scène ?) d'une rencontre agréable, marquée par la bonne humeur de l'animateur et la courtoisie de l'ensemble des participants. Ce n'est pourtant pas toujours le cas, et un élu, contrarié un jour par le ton acerbe des échanges, explique : « chacun doit pouvoir rentrer chez soi satisfait et en se disant 'ça s'est bien passé' ». Le souci d'arriver à un consensus incite l'élu à éviter les sujets potentiellement conflictuels, à orienter les échanges de façon à



concilier les points de vue quitte à faire la sourde oreille lorsque ceux-ci semblent incompatibles avec l'avis « général » incarné par tel ou tel de ses collègues. Lorsqu'au fil des séances, tel participant, membre du collège habitant, se plaint de ne pas avoir été entendu, les réponses sont de nature à faire retomber toute animosité (« nous pensions avoir fait le nécessaire », ou « il y a eu un *quiproquo* », « on abordera la question la prochaine fois ») plutôt qu'à construire le débat ou affirmer explicitement un point de vue divergent.

Les questions méthodologiques destinées à définir collectivement ce que peut être la participation (les plus actifs des habitants ont souvent réclamé plus de clarté sur leur rôle, leur possibilité de « contribuer ») ont été abordées de façon volontairement floue : « c'est expérimental » disent les élus, « il faut rester dans une dynamique d'ouverture, nous trouverons les règles de fonctionnement en marchant ». Cette démarche « spontanéiste » semble justifier que l'on se passe des atouts que pourrait constituer un animateur de débat indépendant des pouvoirs publics.

En revanche, tous les sujets mettant en avant les réalisations de la municipalité, ses investissements[5] et, notamment, ses gros projets d'aménagement sont longuement exposés, avec l'aide des services techniques. Ces exposés sont proches des réunions de consultation de riverains[6]. Le projet est présenté à un stade relativement avancé et les commentaires justifient son bien fondé. Le responsable technique, soutenu par l'élu, insiste sur les compétences des professionnels impliqués.

Il n'y a pas là à proprement parler de débat. Les habitants présents sont souvent favorables au projet en question et sont satisfaits d'en connaître les derniers détails et, notamment, son calendrier. S'ils font partie de ceux qui s'y sont opposés depuis le début, le conflit apparaît désormais révolu et son expression est devenue inutile à ce stade.

Le budget d'investissement : « agir concrètement »

Dès sa mise en place, le CVL devait permettre aux habitants de « co-produire la ville » à travers deux principaux outils : le « budget participatif » et le « pouvoir d'orientation ». Les discussions entre les différents collèges portent essentiellement sur l'utilisation des 35000 euros alloués à chaque CVL. Ce budget étant limité aux frais d'investissement, les habitants et les élus échangent principalement sur

des achats de matériel : bancs, panneau d'accueil pour le centre socioculturel, illuminations de Noël, bacs à fleurs, barrières de sécurité devant l'école, etc. Les élus insistent régulièrement sur l'importance d'investissements concrets et dont le résultat sera « visible », relayé par la presse locale. L'heure est au pragmatisme médiatique : on ne se réunit pas pour « faire de la parlotte » ni s'enliser dans des discussions vaines.

Les habitants qui, au début, avaient fait des propositions plus ambitieuses ou posé des questions faisant débat ou nécessitant l'affirmation d'une « vision » de la ville ou du vivre-ensemble n'ont pas trouvé d'échos à leurs idées, si ce n'est un refus de l'utopie sous-jacente à toute question trop vaste. Un élu répondant à une inquiétude du collège habitant : « Que proposez-vous de faire pour que Tours Nord ne deviennent pas une banlieue ? Ce n'est pas assez concret !» ou encore « Ce n'est pas la Ville qui peut faire venir un complexe de cinéma à Tours Nord ! ». « Le développement culturel à Tours Nord ? Je voudrais quand même préciser qu'on n'a pas besoin de pièce d'identité pour passer de Tours Nord à Tours Sud ! C'est le même territoire : nous avons une approche globale des questions culturelles », répond le Maire, lors de sa visite annuelle, en se moquant gentiment de son interlocuteur, renvoyé au statut de néophyte enfermé dans une vision trop locale des choses.

Une autre façon de cantonner les débats à de « petits sujets » consiste à faire comprendre que ce sont des décisions qui relèvent d'instances plus importantes ou inaccessibles. Une question comme la pertinence d'un nouveau système d'incinération, faisant par ailleurs l'objet d'un conflit, ont ainsi été rapidement évacuées comme ne relevant pas de la municipalité mais de l'agglomération et donc de décisions intercommunales complexes. De même, les questions éducatives sont perçues comme relevant du niveau national : un délégué de fédération de parents d'élèves qui siégeait de droit au tout début de l'expérience a d'ailleurs démissionné du Conseil, se sentant inutile dans cette instance.

Enfin, un certain nombre de sujets proposés par les habitants n'ont pas été retenus simplement parce qu'ils renvoyaient à des frais de fonctionnement et non d'investissement (organiser une fête d'accueil pour les nouveaux habitants du secteur ou encore faire une campagne de sensibilisation en faveur du respect ou de la civilité au volant) : la présence de ce budget focalise finalement toute l'attention du



Conseil, donne la mesure non seulement de ce qui peut être financé mais surtout utilement discuté ou débattu. Il rend caduque toute proposition qui ne débouche pas concrètement sur un financement de matériel pour un espace public ou une association. Quelques habitants ont perçu les limites de ce « pouvoir » : « il ne faut pas s'arrêter à ce budget, c'est dommage. Ce budget, ça aggrave nos discussions. On risque de se limiter à dire comment l'utiliser.(...). Ce que j'aimerais mieux, c'est qu'on décide de créer quelque chose de plus ambitieux, qu'on soutienne un projet plus global» (retraité, ancien fonctionnaire) ; ou encore «Le problème ce sont toutes les idées des habitants qui ont été émises et qui ne se chiffrent pas, il y a des sujets comme le bruit ou la pollution, c'est pas une question de budget mais de bonne volonté » (informaticien consultant, 45 ans).

Cette réduction du champ même de la discussion finit ainsi par introduire de la confusion sur le rôle même du CVL. « Quels sont les sujets sur lesquels nous pouvons travailler ? » demandèrent plusieurs membres du collège habitant de Tours Nord à l'issue de la première année. « Comment pouvons nous contribuer à la vie locale ? ». La confusion est telle que les associations de quartier se sentent parfois « doublées » : « La vocation du CVL, ce n'est pas de remplacer les associations de quartier, c'est quelque chose d'autre. Je ne sais plus comment les élus ont dit ça, mais le CVL était plus là pour penser au devenir de la ville, apporter des idées nouvelles mais pas gérer le quotidien » (membre d'une association de quartier, ancien enseignant).

Une grande partie des décisions prises au sein du CVL (après « filtrage » par les élus et les services techniques) correspond à des tâches ou investissements déjà anticipés par les services. Le CVL permettrait ainsi simplement d'obtenir *plus rapidement* le nettoyage des berges de la rivière, la pose de corbeilles métalliques ou l'achat de matériel pour l'association gestionnaire des centres sociaux et de loisirs.

Dans une telle configuration de la « participation », un certain nombre de décisions ont pour origine non pas des idées qui seraient « remontées » des habitants, mais bien des élus qui, connaissant leur secteur, identifient facilement les besoins. Familiers des arcanes du financement public, ils ont rapidement considéré le budget du CVL comme un outil de financement complémentaire et efficace à petite échelle : la décision du CVL permet de contourner l'organisation et surtout le calendrier lent et chargé des services municipaux. Les élus vont parfois plus loin en usant du « pouvoir d'orientation » annoncé

dans la Charte mais difficilement appropriable par les habitants. En effet, chaque CVL peut vouloir soutenir un projet ou des travaux qui relèvent de financements bien supérieurs à son budget. En l'absence de projets construits par les habitants, l'élu local demande au CVL de se servir de ce pouvoir d'orientation pour faire pression sur les Conseils Municipal ou Général afin d'obtenir la réalisation d'une opération coûteuse[7]. Qu'il s'agisse du budget participatif ou du pouvoir d'orientation, les idées des habitants n'ont guère été centrales jusqu'à aujourd'hui.

Grands projets présentés et peu discutés, débats réduits au choix de financer des « petits » investissements territorialisés, voilà finalement ce qui fait la vie du CVL. La gestion urbaine y apparaît dépolitisée, les adjoints s'y présentent comme des hommes dynamiques entourant un maire-entrepreneur ménageant les différents partenaires au cœur de contraintes plus économiques que politiques. La participation telle que définie par les élus – un outil permettant d'aider à la gestion urbaine locale – est ici nettement entérinée.

Le prix du consensus : une participation minimale et dépolitisée

Le consensus est obtenu au prix de la non-construction d'objets de débat et de l'absence de choix politiques affirmés comme tels. L'opposition suggérée plus haut entre petits et grands sujets est discutable : on pourrait à juste titre considérer qu'il n'y a pas de « petit sujet ». Toute décision, aussi concrète et territorialisée soit-elle, pourrait être l'occasion, si telle était la volonté des participants, d'affirmer, de construire ou de discuter d'une « vision » de la ville, d'une conception du vivre-ensemble, que ce soit à travers l'affirmation de valeurs ou la discussion d'options économiques, politiques, sociales, éducatives, environnementales, etc. Les élus de l'opposition d'ailleurs ne s'y trompent pas et choisissent souvent de ne pas venir.

Une bonne partie des habitants comme des représentants d'associations partagent cette définition minimale de la participation comme expertise d'usage réservée aux aménagements urbains de proximité : « il faut savoir se contenter de peu. Faut pas rêver, même si je rêvais, moi, au début. On ne va pas changer la politique d'une ville comme Tours ! » (retraité de l'enseignement). « On sait bien que la Mairie, si la proposition leur plaît pas, ça ne se fera pas, c'est clair ! » (retraité).



Ce que le consensus requiert ici est à l'opposé du débat ou du pouvoir partagé : il impose plutôt la construction d'une distance entre le politique et la gestion urbaine. « Moi, la politique, ça ne m'intéresse pas. Je vote, je suis ce que proposent les élus, mais c'est leur boulot, pas le mien. Moi, je peux aider, guider leur action, l'orienter: je fais ça dans le cadre du Comité de quartier et dans le CVL » (ancien fonctionnaire).

D'autres, dont l'investissement fut d'emblée plus important au départ[8], attendaient davantage du CVL et exprimèrent rapidement leur déception. Une des manières de fabriquer leur légitimité, fut de se constituer en collectif. Mais plus leurs demandes furent construites collectivement et de façon autonome, plus les échanges furent tendus et finalement vains : les autres collèges, les élus, les services et les comités de quartier, se montrèrent réticents devant ce qu'ils percevaient comme une volonté du collège habitant de « prendre le pouvoir ». L'élu local rappela vivement que le CVL avait pour vocation de faire travailler ensemble les quatre collèges et que l'autonomie du collège habitant n'avait lieu d'être. Objet de craintes, ce contre-pouvoir émergent fut ainsi rapidement battu en brèche par les élus (y compris en délégitimant directement les *leaders* du collectif : « nous connaissons votre petit numéro !») mais aussi par ceux que cette nouvelle formation pouvaient menacer, à savoir les associations ou « comités » de quartier interlocuteurs privilégiés et, jusque-là, seuls légitimes de la Mairie : « Mais vous représentez combien de personnes ? » attaqua un des comités de quartier du secteur, fort de ses trois cents adhérents.

Ces habitants déplorent la définition minimale de la participation, soupçonnent que leur « présence » serait finalement suffisante en cautionnant le Conseil sans bousculer aucunement le rapport hiérarchique avec les élus et les services. La promesse de renouvellement démocratique par la participation n'est pas, à leurs yeux, prise au sérieux : le pessimisme est alors de mise pour envisager l'avenir.

La participation médiatisée

Le consensus est d'autant plus construit et préservé par la municipalité que la participation est un objet de communication important : d'abord comme élément fort de la campagne électorale et ensuite comme un objet privilégié de communication municipale. Chaque mois, une grande page lui est consacrée dans le journal municipal et

la presse locale est régulièrement convoquée aux conseils. Dès la fin de la première année de fonctionnement, une évaluation, largement médiatisée, fut organisée avec renfort de moyens supplémentaires[9] de façon à montrer qu'il y avait là une expérience ouverte, sans doute imparfaite mais prête à s'améliorer. Certains membres du collège habitant ironisent aujourd'hui sur le fait que le CVL soit devenu un support de communication avant même de constituer un lieu de réelle participation : ils expriment le sentiment d'être instrumentalisés par une municipalité soucieuse de redorer son blason démocratique.

Ces conseils laissent penser que la gestion d'un ville et de ses quartiers n'a rien à voir avec son gouvernement (sans même parler de gouvernance). La participation des habitants est annoncée du côté de la gestion, laquelle semble finalement d'autant plus efficace qu'elle est moins politique. Un habitant a bien saisi quel pouvait être son rôle dans une telle configuration : « Notre apport n'est pas politique, on ne s'adresse pas aux politiques mais aux dirigeants de la ville qu'on veut amener à entendre nos demandes ». « On peut très bien être dirigeant d'une ville sans être politique, hein, donc on peut leur apporter une aide sur ce travail-là » (retraité, ancien militaire).

Participer sans s'engager

Une partie des citoyens qui siègent au CVL développent ainsi une conception individualiste et consumériste de la participation : ils veulent s'impliquer utilement, s'intéresser à la vie locale, mais veulent agir modestement, sans contraintes et à distance des discussions partisanes. Pour nombre de retraités issus des classes moyennes, notamment, il s'agit de rester utile sans pour autant faire de la politique. Plusieurs souhaitent par exemple mettre à profit une expérience et une compétence professionnelle, tout en restant ainsi actif.

A plusieurs reprises, la participation est apparue dans leurs discours comme à l'opposé de l'engagement politique, plutôt comme un devoir civique, une implication modeste, concrète, loin de l'adhésion traditionnelle du militant à une organisation collective [Ion, 2001]. « Si j'appartiens au CVL, c'est pas une question politique, loin de là, j'ai pas d'étiquette politique... ma politique à moi c'est le bien-être !» (retraité, 65 ans, ancien militaire). Ou encore « Mon entrée dans le CVL, c'est pas du tout un engagement, je me bats pas pour quoi que ce soit, mais si je peux apporter une petite pierre à l'édifice, pourquoi pas ! » (préretraité de la fonction publique, 57 ans). La parti-



cipation signifie chez eux une démarche citoyenne « *light* » comme dit l'un d'eux, la volonté de rester « connecté », à travers ce Conseil conçu non comme un lieu où des collectifs peuvent venir s'exprimer mais plutôt comme un réseau d'interlocuteurs privilégiés de la Ville. Le CVL est vécu comme une opportunité d'être des super-citoyens à peu de frais, d'où la perméabilité aux discours pédagogiques dont la teneur est rassurante : la participation ne consistera pas en un transfert de responsabilités des élus vers les habitants.

Pour eux, la politique ne doit pas venir « polluer » cette participation tranquille et bienveillante à la gestion municipale. « Pour moi, le CVL, c'est pas tout le temps rouspéter, râler, dire 'y'a qu'à, faut qu'on' ou 'ils ont qu'a'.. Trop de gens restent comme ça, à râler sans rien faire. (...) ». Cette conception apolitique de la vie locale a une incidence directe sur le fonctionnement du Conseil mais génère également une attitude consumériste de la part des participants. Ce jeune père de famille, ingénieur informatique et membre du collège habitant, explique ainsi que, pour solliciter une subvention destinée à soutenir la crèche parentale que fréquente sa fille, il s'est contenté de faire valoir la difficulté ponctuelle de l'association en question, s'abstenant consciemment d'élargir le débat sur les carences de la ville en matière de crèche ou sur les difficultés que connaissent les petites structures d'accueil aujourd'hui, du fait de récentes transformations réglementaires. « Je savais que ce serait inutile. Les gens s'en foutent ». Engager un débat lui apparut même potentiellement contre-productif, l'objectif étant surtout que la crèche puisse être aidée matériellement. Ex-militant et syndicaliste, ce jeune « habitant » n'hésite pas, dans ce contexte d'engagement léger et distancé, à raisonner ainsi par souci d'efficacité [Lévy, 2003].

Ces instances permettent aux habitants de « participer » *i.e.* d'être des citoyens « explicites » dans le respect d'une conception représentative et strictement délégataire du rapport politique. Les attentes étant minimales en matière de participation, l'optimisme est de mise quant aux résultats escomptés : « On n'a jamais l'impression que la parole des habitants est prise en compte. Mais finalement, je pense en fait que... c'est pas vain, quoi » (membre du collège habitant, ancien militaire). A moins que le rapport politique ne soit surtout transformé par l'effet de transparence qu'implique la publicisation de l'information. Le « pouvoir » des habitants sur les élus serait ainsi plus indirect : ce qui est dit lors des réunions l'est publiquement à une diversité d'acteurs et évite la déformation des propos et la concur-



rence entre associations ne maîtrisant pas toutes le même niveau d'information. Ce qui semble donc le plus délicat à questionner, c'est bien le processus collectif de recherche du consensus si central dans la notion de gouvernance mais contradictoire avec la construction d'un espace politique : pourquoi ces instances proposent-elles de débattre alors que les conflits sont évacués, considérés non pas comme constitutifs de tout rapport sociopolitique mais comme des dérives à éviter à tout prix ? Tout se passe comme si, répondant à l'injonction de transparence et à l'exigence de diffusion publique et de communication municipale, dimension centrale on le sait de ces nouveaux outils, ne pouvaient émaner de ces conseils que des messages consensuels et optimistes, au risque d'être vidés de tout enjeu.

Démocratie participative, gouvernance urbaine et développement durable ?

Limiter ainsi la démocratie participative à un outil de gestion urbaine va bel et bien à l'inverse d'une refondation (depuis le local) de l'exercice de la citoyenneté. La définition minimale de la participation, comme démarche individualiste et « allégée » d'un engagement dépolitisé, remet en question l'association désormais habituelle de la gouvernance et du développement durable, ainsi que les promesses qu'elle implique. L'idéal habermassien qui voudrait redonner toute sa noblesse à la politique, pourvu qu'elle soit délibérative et consensuelle, hante ces nouveaux syntagmes sans correspondre à des pratiques concrètes entre individus socialement situés au sein de contextes locaux. Ces pratiques ne répondent pas à l'enjeu de partage du pouvoir local. Que peut signifier « gestion urbaine durable » quand le rapport politique traditionnel n'est aucunement bousculé, pire, quand la participation perd progressivement toute parenté avec la dimension politique donc dissensuelle [Rancière, 1998 ; Bacqué et al., 2005] de la citoyenneté ? A Tours, comme autrefois, les conflits restent « dehors », se manifestent spontanément dans un contexte non institutionnalisé. Pour gouverner la ville durablement, les élus ne doivent-ils pas au contraire accepter de travailler le rapport politique lui-même et intégrer dans la démarche participative la contestabilité [Pettit, 2004] et la conflictualisation des objets ?

Ces instances ne permettent pas de reconnaître la diversité des participants et des modes d'engagement, décourage les plus jeunes et les plus actifs, entérine l'absence non débattue des populations les plus défavorisées et minorisées au sein de la société. Quel sens peut avoir

un lieu politique déconflictualisé et consensuel où rien ne permet de repérer les hiérarchisations et les inégalités entre participants, où tout le monde fait comme si l'attention citoyenne pouvait être retenue, des années durant, par les « petits sujets » d'urbanisme qui occupaient autrefois les seuls comités ou associations de quartier ? La force des rapports sociaux inégaux entre les différents participants (mais aussi plus subtilement avec les absents) y pèse de tout son poids, mais rien ici ne remet en cause cet ordre social. Une fois de plus, on ne confie (consensuellement) la démocratie qu'à une minorité statistique (des membres des classes moyennes supérieures sensibles au discours moralisateur sur la carence de citoyenneté) désireuse et jugée capable de s'intéresser, de façon bienveillante et dans le respect du rapport politique traditionnel, aux affaires locales.

En envisageant le conflit comme un risque plutôt que comme un moment producteur de nouvelles relations sociales, ces conseils contribuent à l'évanouissement de la promesse d'une citoyenneté renouvelée par la possibilité de débattre et de construire autrement l'espace local du rapport politique.

Bibliographie

Bacqué M-H., Rey H., Sintomer Y. (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative,* La Découverte, Paris.

Bertheleu H., Neveu C. (2005), « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de « débat public » à Tours », *Espaces et Société,* No 123.

Blondiaux L. (2002), « Où en est la démocratie participative locale en France ? Le risque du vide », *Les Cahiers du DSU,* n° 35.

Canet R. (1994), « Qu'est-ce que la gouvernance ? » Conférences de la Chaire MCD http://www.chaire-cd.ca

Curapp/Craps (1999), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public,* PUF, Paris.

Gaudin J-P. (2002), *Qu'est-ce que la gouvernance ?,* Presses FNSP, Paris.

Ion J. (dir.) (2001), *L'engagement au pluriel,* Publications de l'Université de Saint-Etienne.

Levy A. (2003), « La démocratie locale en France : enjeux et obstacles », *Espaces et sociétés,* « Ville et démocratie », n°112.

Lussault M. (1993), *Tours, Images de la ville et politiques urbaines,* Publications de la Maison des Sciences de la Ville, Tours.

Neveu C. (1999), *Espace Public et engagement politique : enjeux et logique de citoyenneté locale,* L'Harmattan, Paris.

Neveu C. (2004), « La participation et la proximité comme idéologie(s). Petit aperçu à partir des CVL de Tours », Communication au Colloque *Les idéologies des politiques territoriales,* CRAPE-AFSP, Rennes, mars.

Rancière J. (1998), *Aux bords du politique*, Folio-Essais, Paris.

Rudolf F. (2003), « La participation au piège de l'enrôlement », *Espaces et Sociétés,* « Ville et démocratie », n° 112.

Rui S. (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique,* Armand Colin, Paris.

Pettit P. (2004), *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement,* Gallimard, Paris.



Notes :

1 On peut s'étonner de son usage dans le contexte français de décentralisation tant le terme utilisé en management signifie la simplification et l'efficacité organisationnelle, et apparaît inapproprié pour saisir la complexité de l'agglomération et la fragmentation des pouvoirs locaux.

2 Il s'agit à Tours d'associations de quartier subventionnées par la mairie et ancrées sur un territoire bien délimité.

3 Quelques rares participants sont ainsi plus jeunes (la trentaine) ou d'origine populaire; plus rares encore, quelques-uns sont d'origine maghrébine.

4 L'évaluation de la première année a montré le fort absentéisme des élus, que les entretiens ont d'ailleurs reflété et expliqué.

5 A chaque début d'année, une séance est consacrée à la présentation par le Maire de toutes les réalisations, de tous les projets et futurs investissements qui touchent ce secteur de la ville. Le budget municipal est présenté et les différents postes expliqués et justifiés.

6 Certains élus soulignent dans les entretiens le risque de chevauchement entre ces deux procédures.

7 Ce fut le cas pour la réhabilitation de locaux commerciaux ou la réparation (impliquant le soutien du Conseil général du département) d'une salle des fêtes dans le secteur.

8 Il s'agit notamment de membres du collège habitants de Tours Nord qui décida de constituer un collectif et de travailler de façon autonome à la fabrique de propositions suivant une méthode de consultant, avec une conduite de réunion interne au collège et tournée vers la participation.

9 La mise en œuvre des CVL n'a suscité au départ que l'embauche d'un jeune géographe, chargé de mission « démocratie participative ». Il s'occupe de la logistique des réunions et des comptes-rendus de réunion, sans s'impliquer dans l'animation des réunions (sauf pour sa partie technique). Un second chargé de mission titulaire d'un DESS développement local fut embauché pour quelques mois et chargé de mettre en œuvre l'enquête évaluative puis sa présentation publique.

La «durabilité» à l'épreuve des pratiques d'aménagement urbain. Le cas de la concertation dans l'espace public de l'agglomération lyonnaise

Jean-Yves Toussaint, professeur, Sophie Vareilles, doctorante

Institut des Sciences Appliquées de Lyon (INSA)
Equipe Développement Urbain –
Environnement Ville Société,
Unité Mixte de recherche 5600 du CNRS

Courriel :
jean-yves.toussaint@insa-lyon.fr
sophie.vareilles@insa-lyon.fr

Résumé :

Les promoteurs de la durabilité sont aussi les institutions publiques et privées et les multinationales incriminées dans la crise environnementale. Cette observation nous conduit à poser l'hypothèse d'une parenté des axiologies de la durabilité et celle de la technostructure. La lecture des textes instaurateurs de la durabilité et l'observation des pratiques de concertation du Grand Lyon tendent à valider cette hypothèse. La durabilité invite à mieux produire pour mieux consommer. La concertation, précepte de la durabilité, fonctionne comme la publicité, elle participe à orienter l'usage selon les impératifs de production, ici, l'aménagement des espaces publics d'une ville durable.

Mots-clés :

Ville durable, technostructure, publicité, concertation, espace public.

La «durabilité» à l'épreuve des pratiques d'aménagement urbain

«L'air de la ville rend libre», telle était, au Moyen Age, la promesse des villes européennes faite aux serfs fuyant leurs seigneurs [Weber, 1991 : 349]. Aujourd'hui, l'air de la ville est réputé aliéner et rendre malade. La mauvaise qualité de l'environnement urbain fonde la *durabilité* —entendu comme l'ensemble des préceptes avalisés par le développement durable— et son application à l'urbanisation (Agendas 21 locaux, Charte des villes durables d'Aalborg, Conférences européennes des villes durables). La promesse du développement durable tient dans l'intersection de trois cercles, le premier enferme l'économie, le deuxième le social et le troisième l'environnement. Ces cercles départagent trois mondes, au sens de trois juridictions d'action séparées, celles relatives aux lois de l'économie, aux lois sociales, aux lois environnementales. Cette séparation serait à l'origine de la crise environnementale à laquelle la durabilité doit remédier. La crise environnementale ne concerne pas seulement la *nature*, elle est aussi crise sociale (pauvreté et injustice) et crise économique (tension sur les marchés des matières premières et agricoles, tension sur le marché du travail)[1]. La réunification des trois mondes sous la juridiction de la durabilité mettrait fin à la crise.

En posant l'environnement comme enjeu politique à parité avec l'économie et le social, la durabilité refonde le «bien commun». La qualité environnementale assoit une nouvelle morale politique pour réformer les comportements des entreprises, des consommateurs et des Etats : au nom de la conservation et de la transmission de l'environnement, tous doivent abandonner la poursuite de leurs intérêts. Selon Jacques Bonnet (2005), l'origine de cette morale serait double : une origine «révolutionnaire gauchiste» —le rapport Bruntland reprend, en opposant croissance et développement, une partie de l'argumentaire gauchiste sur les rapports entre économie et société, sur la croissance zéro, sur les positions tiers-mondistes et anticapitalistes ; et une origine religieuse qui s'enracine dans les mouvements valorisant l'investissement social responsable, soutenu par les riches entrepreneurs Quackers —élimination des actions du pêché (les *Sin Stocks)* et soutien aux fonds de gestion socialement responsables *(Pax World Fun,* ou Calvert Funds).

Au regard de ces origines, la mise en pratique de la durabilité est étonnante. En effet, ceux qui sont incriminés dans la crise environ-

nementale, la plupart des grandes institutions publiques et privées, internationales, nationales et régionales et les entreprises multinationales et nationales, sont les premiers à relayer le discours de la durabilité : les grandes entreprises privées et les Etats sont représentés dans les sommets mondiaux consacrés au développement durable, notamment à Johannesburg en 1992 [OEI, 2005 : 138]. Cet étonnement nous conduit à poser les hypothèses que le développement durable ne résoudrait pas la «crise» et serait une nouvelle forme de la pratique planificatrice, typique des modes d'action de la techno-bureaucratie. L'environnement constituerait une nouvelle justification de la planification économique et la durabilité participerait d'une relégitimation de la *technostructure* [Galbraith, 1967].

Cette conjecture d'une proximité entre la durabilité et les modes d'action caractéristiques de la technostructure vient de l'observation des pratiques d'aménagement du Grand Lyon[2]. Au sein de cette collectivité, la durabilité a inspiré les référentiels de conduites des opérations d'aménagement[3]. Elle a servi à la pérennisation des pratiques de participation et au développement de la concertation comme dispositif de participation. Ces pratiques, qui étaient cantonnées pendant les années 1990 à la politique de requalification des espaces publics, s'étendent aujourd'hui à l'ensemble des activités de la collectivité. Elles sont justifiées pour leurs vertus démocratiques et leur essence durable.

Durabilite, «Ville durable», traditions urbanistiques et planification

La durabilité promet qu'à l'intersection des trois mondes (économique, social et environnemental), se tient l'harmonie entre les hommes, entre l'homme et la nature et entre l'homme et sa nature : «[...]. Nous avons le pouvoir de concilier l'activité humaine et les lois de la nature et de mener une existence plus heureuse grâce à cette réconciliation» [Brundtland, 1989 : 2]. En termes urbanistiques, cela revient à dire que «la planification de l'espace doit initier un processus d'intégration de toute la ville à son environnement» [CEU, 2003]. La promesse d'harmonie avait déjà été esquissée en 1516 par Thomas More dans *Utopie*. Ce texte et ceux qu'il a inspirés à sa suite forment un corpus de textes «instaurateurs» de l'urbanisme [Choay,1980] : ils fondent les «modèles» [ibid. : 302] sur lesquels s'appuient les doctrines urbanistiques du XXème siècle —incriminées aujourd'hui dans la «crise urbaine».



Les discours de la durabilité sont construits sur le même raisonnement que ces textes : énoncé d'une crise pour produire le programme de son dénouement. Dans les textes fondamentaux de la durabilité, l'homme est perverti par les modes de gouvernement désajustés de la volonté du peuple ; une économie contre-naturelle assassine la nature et détruit la nature humaine en la subvertissant par le lucre, le calcul, l'égoïsme, en opposant les plus riches aux plus pauvres, les gouvernants aux gouvernés, les représentants aux représentés. Le rapport Brundtland met en scène la crise : «[...]. Depuis l'espace, nous voyons une petite boule toute fragile, dominée non pas par l'activité et les constructions de l'homme, mais par une nébuleuse de nuages, d'océans, de verdure et de sols. L'incapacité de l'homme à intégrer ses activités dans cette structure est actuellement en train de modifier de fond en comble les systèmes planétaires. Nombre de ces changements s'accompagnent de dangers mortels. Il nous faut absolument prendre conscience de ces nouvelles réalités —que personne ne peut fuir— et il nous faut les assumer» [Brundtland, 1989 : 1]. Pour la durabilité, le programme de résolution de la crise passe par la réforme institutionnelle, économique et écologique [bid. : 6]. La durabilité refonde la gestion des sources d'approvisionnement, de la production et de la consommation en imposant une «rationalisation écologique» [ONU, 1992] aux activités sociales. Cette rationalisation vise une modification des comportements individuels et collectifs des publics. Une lecture rapide[4] du texte de référence des Agendas 21, Action 21 [Ibid.] fait apparaître l'occurrence des mots créer, renforcer, promouvoir, coopération, participation, planification, rationalisation, coordination, gestion, programmation. Sur le plan urbain, elle tient au respect de dix commandements : la «ville pour tous», la «ville participative», la «ville rassurante», la «ville saine», la «ville efficace», la «ville innovante», la «ville accessible», la «ville moderne», la «ville de la culture», la «ville cohérente» [CEU, 2003].

Pour énoncer la crise et son dénouement, la durabilité s'appuie sur une série de conjectures et de prédictions scientifiques (démographique, sociologique, économique, écologique). Mais le recours «licite et justifié aux sciences de la nature et aux sciences de l'homme et de la société est subordonné à des choix éthiques et politiques, à des finalités qui n'appartiennent pas seulement à l'ordre du savoir» [Choay, 1980 : 10]. Pour les promoteurs de la durabilité, l'issue de la crise dépend de la capacité des institutions à orienter la recherche vers le «bien commun» : «La plus grande part des recherches effectuées par les entreprises concernent les processus et produits ayant une valeur



marchande. Or, il nous faudrait des techniques capables de produire des biens «sociaux» (de l'air moins pollué, des produits qui durent longtemps) ou de résoudre des problèmes dont les entreprises ne calculent jamais le coût. Celui de la pollution ou des déchets, en est un exemple» [Brundtland, 1989 : 71]. Les textes instaurateurs de la durabilité sont constitués de va-et-vient, entre crise et dénouement, où les énoncés scientifiques nourrissent des discours eschatologiques et des descriptions utopiques. Dans ces va-et-vient, les conjectures scientifiques sont transformées en solutions salvatrices, voire rédemptrices, et en modèles d'action. Dans ces modèles, la durabilité ressort de l'éthique : la «ville durable» est le dessein éthique qu'il s'agit de projeter dans la réalité urbaine. Les discours de la «ville durable» s'inscrivent en cela dans la tradition urbanistique de l'utopie.

L'application urbaine de la durabilité met en évidence une continuité entre les principes d'action critiqués et les principes d'action projetés : ce ne sont pas la planification urbaine et la croissance qui sont en cause, mais les objectifs qu'elles se proposent d'atteindre, les moyens qu'elles mobilisent et les intérêts qu'elles servent [Brudtland, 1989 : 10-11]. La durabilité vise le renouvellement des comportements individuels et collectifs, publics et privés de consommation. La forte implication des multinationales, des organisations internationales, notamment l'OCDE (2004), dans sa mise en œuvre suggère que l'orientation de ce renouvellement n'est pas contradictoire avec les projets de ces organisations. L'extension de l'activité de coordination qu'elle produit, suggère aussi que la durabilité procède des principes d'action de la technobureaucratie[5]. Ces suggestions nous conduisent à supposer qu'en agissant sur la consommation pour orienter au mieux l'activité productrice, la durabilité réinvente la planification économique en y introduisant une axiologie environnementale. Portée par la puissance publique, elle se rapprocherait des légitimités habituelles des modes d'action de la *technostructure* [Galbraith, 1989].

Dans l'analogie qui apparaît entre les modes d'action de la technostructure et la durabilité, la concertation pourrait être l'homologue de la *publicité*. Cette analogie pourrait être attestée par la prégnance des dispositifs de communication dans l'organisation de la participation [Toussaint et al., 2003]. Dans les modes d'action de la technostructure, la publicité joue un rôle important dans la formation des comportements de consommation et tient lieu de planification [ibid. : II]. Si cette analogie était avérée, la concertation serait un moyen stratégique à la disposition de la puissance publique et des entreprises



pour ajuster la consommation à la production et, concernant la ville, pour ajuster les usages et les pratiques urbains à l'urbanisation. La concertation est prise ici comme révélateur de la pratique de la «durabilité». L'analyse des dispositifs de concertation constitue le moyen d'éprouver nos conjectures sur la parenté entre concertation et publicité et entre durabilité et modes d'action de la technostructure.

L'expérience lyonnaise de concertation

En 1989, avec l'élection d'une nouvelle équipe à la communauté urbaine de Lyon, a été initiée une politique d'aménagement centrée sur la requalification des espaces publics. Cette politique d'aménagement vise à restaurer l'urbanité des rues et des places de l'agglomération [Toussaint, Zimmermann, 2001 : 75-76] et à produire des espaces publics urbains «plus adaptés à l'expression de la vie collective et aux pratiques des citadins [...]» et «à répondre plus justement aux attentes des usagers de la cité et des résidents» [Voisin, 2001 : 147]. La meilleure adéquation aux usages nécessite une meilleure connaissance des usages et des pratiques des publics destinataires des aménagements. Cette recherche d'adéquation est à l'origine de la multiplication des expériences de concertation dans l'agglomération lyonnaise entre 1989 et aujourd'hui. Une trentaine de dispositifs de concertation sont mis en œuvre (tableau 1).

Typologie	Dispositifs de concertation
Communication	Médiateur, panneau de chantier, tract, affiche, bulletin municipal, journal de quartier, journal de chantier, presse, action à caractère pédagogique, exposition, local d'information.
Connaissance	Sondage, questionnaire, concertation préalable, enquête publique, enquête technique, étude d'impact, mission.
Implication	Réunion publique, réunion de concertation, groupe de travail, conseil de quartier, commission extracommunautaire et extra-municipale.



Méthode d'observation de la concertation dans l'agglomération de Lyon
Quatre dispositifs d'enquête ont été mobilisés pour reconstituer et analyser la pratique de la concertation dans les projets de requalification des espaces publics :

- une revue d'articles de presse (journaux locaux) se rapportant aux projets d'espaces publics réalisés dans l'agglomération lyonnaise ;
- une série d'entretiens menés auprès de praticiens (élus, concepteurs, fonctionnaires territoriaux) mobilisés dans les projets d'espaces publics ; au total une quarantaine d'entretiens ;
- une observation participante réalisée dans le cadre d'un projet d'aménagement d'espace public et dans le cadre des travaux de rédaction de la charte de la concertation ;
- quatre ateliers de discussion sur la pratique de la concertation rassemblant des élus, des chefs de projet, des concepteurs, des chargés de communication et des chercheurs.

Tableau 1 Typologie des dispositifs de concertation mis en œuvre au Grand Lyon depuis 1989

Outre les dispositifs légaux, l'essentiel de ces dispositifs a consisté en des montages *ad hoc* répondant à la demande des élus et justifiés par une attente des publics [Grand Lyon, 2003a : 3]. De cette trentaine de dispositifs, seuls quelques-uns ont été retenus et systématisés. Leur sélection résulte d'un processus de rationalisation conduit par les services techniques sous le contrôle de la direction politique de la Communauté urbaine. De ce processus naissent trois grands types de dispositifs : la communication avec les publics, la connaissance des publics et l'implication des publics. Dans ses derniers développements, cette rationalisation aboutit à l'écriture de la Charte de la participation [Grand Lyon, 2003a, 2003b].

La Charte a fait l'objet d'une concertation dans le cadre du conseil de développement de l'agglomération. Ce Conseil est ouvert à tous les publics, il est dans les faits constitué de représentants d'associations, de techniciens des collectivités territoriales et de quelques élus, recrutés par cooptation[6]. Il a travaillé pendant deux ans à raison d'une séance de travail par mois réunissant une cinquantaine de personnes (membres d'associations, chercheurs, techniciens de la communauté urbaine, responsables politiques). La Charte n'émane ni d'une lutte ni d'une demande explicite de la population, mais se présente comme une réponse à une attente de cette population. Elle est issue d'un long processus d'écriture. Une première version est proposée par le Conseil de développement. En parallèle, les techniciens du Grand Lyon sont invités par les élus à réfléchir à leurs pratiques de la concer-



tation. Cette réflexion, menée sous la direction de l'Agence d'urbanisme et alimentée par des travaux de recherche [Toussaint et al., 2003], s'est concrétisée dans une seconde version. Celle-ci, reprise par la direction de la Communication comme document destiné au public, constitue la version définitive approuvée par le vote du Conseil communautaire et par les signatures conjointes du président du Grand Lyon, du président délégué du Conseil de Développement et du directeur général des Services.

La Charte énonce les droits et devoirs des groupes mobilisés dans la concertation : «[...] les élus, communautaires et municipaux ; les acteurs locaux, dont la population ; les personnes en charge de la préparation et de la mise en œuvre des décisions politiques qui sont, en général, les services communautaires.» [Grand Lyon, 2003a : 10]. La Charte concerne l'aménagement et la gestion de la ville. Elle conserve les trois types de dispositifs de concertation (tab. 1). Elle innove en insistant sur la formation des publics : l'amélioration des rapports entre la puissance publique, les services techniques et les administrés est fondée sur une meilleure éducation des publics [Grand Lyon, 2003a : 7]. Comme la publicité, la concertation agit comme médiation entre les consommateurs (clients, usagers, publics) et les fabricants d'objets et de services ; elle est le fait d'autorités internationales ou nationales. La Charte dans l'activité d'aménagement joue le même rôle que celui de la réclame dans l'activité commerciale : elle actualise le lien entre le prestataire et le bénéficiaire d'un service et tente d'orienter les préférences du bénéficiaire au profit du prestataire.

La concertation pour rapprocher les fabricants et les publics

La concertation engage des processus contradictoires qui sollicitent toujours plus les publics sans leur octroyer pour cela le droit de prescription. En proposant de restaurer par la concertation les liens qui unissent les publics à leurs représentants, ses promoteurs postulent une rupture entre représentants et représentés : «Aujourd'hui, la démocratie urbaine est à réinventer à partir d'un dialogue renouvelé avec nos concitoyens» [Ibid. : 3]. L'initiative de la restauration des liens revient aux représentants qui restent, dans cette restauration, légitimes à décider du monde au nom des publics [Ibid. : 3]. La concertation consiste à «améliorer la clarté et la *transparence* de l'action publique ainsi que sa diffusion auprès de la population. [...]. Rendre plus lisible la construction de l'intérêt général, la diversité des



expressions en privilégiant l'écoute, le dialogue et le débat, en favorisant l'échange d'avis argumentés et de propositions motivées» [Ibid. : 9 —souligné dans le texte]. La concertation instruit les publics des contraintes du projet et rappelle, au nom de l'intérêt de tous, les comportements adéquats aux aménagements. En rappelant les règles d'usage, elle est censée limiter les détournements d'usage et les comportements sociaux individuels et collectifs anormaux.

Ainsi, tout en impliquant de nouveaux acteurs, la concertation n'en impose aucun dans le projet d'aménagement et dans l'action publique. Les participants aux dispositifs de concertation sont des représentants non représentatifs des publics qu'ils représentent : s'ils participent au titre de citoyens, ils ne représentent qu'eux-mêmes ; s'ils sont membres d'une organisation (association, entreprise, etc.), ils ne peuvent représenter que leur groupe et ne peuvent justifier d'un mandat à portée universelle. Leur représentativité est entachée de soupçons et leur expression n'est pas à parité avec les autres expressions politiques, techniques et économiques du projet d'aménagement. La fragilité de cette expression est une réalité observable qui permet de justifier la subordination des publics par les élus et les techniciens.

Cette situation est l'effet de la confrontation de deux modes d'action, celui des techniques de la fabrication (la puissance publique, ses services et les entreprises qui travaillent pour son compte) et celui des techniques de l'usage (les publics destinataires des aménagements). Dans cette confrontation s'opposent le monde de l'économie réduit aux «fabricants» et le monde social réduit aux «publics» ; l'environnement est l'enjeu de cette confrontation puisque les premiers produisent cet environnement que les seconds consomment. Dans le projet d'aménagement, la subordination des seconds par les premiers légitime les fabricants à traiter l'expression des attentes des publics. Les fabricants constituent les publics en objets de la représentation. Ils mobilisent dans les dispositifs de concertation les instruments des sciences sociales pour fabriquer les enquêtes et les protocoles d'observation ethnographiques. La représentation est médiatisée par des procédures scientifiques et techniques de production des connaissances sur les publics. Les publics sont constitués en corpus et sont objectivés aux fins pratiques et opérationnelles de l'action publique. Cette objectivation tient à l'efficacité de l'action ; de l'avis des acteurs du projet, plus l'action publique est discutée, moins elle a de chance de devenir opérationnelle [Vareilles, 2005]. Dans les dispositifs de concertation, la connaissance sur les publics sursoit à la confronta-

tion avec les publics. En s'appuyant sur ces connaissances, les fabricants constituent un point de vue transcendant tous les autres : la «parole de l'habitant». Dans cette situation ils peuvent concevoir la demande sociale en aménagement et les actions pour y répondre. La représentation tend à se confondre avec la fabrication.

La résistance des publics

Les promoteurs de la concertation constatent une faible mobilisation des publics : les jeunes, les femmes et les actifs sont quasi absents et, parmi les participants, nombre ne s'expriment pas. Les fabricants font souvent face à des publics reconnus, les opposants politiques traditionnels, les associations subventionnées et les publics silencieux, dont les réactions sont prévisibles. Cette difficulté à mobiliser les publics les conforte dans la croyance d'une rupture entre représentants et représentés et les conduit à renforcer la concertation. Prosaïquement, il s'agirait de formes de résistance des publics liées aux mécanismes de la division du travail ; mécanismes qui imposent aux publics d'être représentés et de contrôler les mandats.

Les mécanismes de la division du travail permettent à chacun de déléguer à un ensemble d'organisations (politiques, sociales, économiques et techniques) la production du «bien commun». La division du travail tend à répartir les sociétaires en deux groupes, les délégataires et les délégués : au regard des activités socialement nécessaires, chacun est réparti dans l'un et l'autre groupe. Cette délégation s'opère par voie élective et par reconnaissance sociale des titres, fonctions et métiers. Par son activité parcellaire ou spécialisée, chacun participe à la production du «bien commun» ; en retour, chacun en dispose dans sa totalité, selon ses moyens, et tous sont en droit d'attendre la plus grande implication de chacun. Cette attente fonde les moyens d'une critique de chacun à l'égard de l'action de tous, des délégataires à l'égard des délégués, des gouvernés à l'égard des gouvernants. Cette capacité critique établit les publics [Habermas, 1993].

La concertation va à l'encontre de ces mécanismes parce qu'en demandant une contribution supplémentaire, elle exige que chacun dépasse le cadre de son rôle social. En produisant une culture commune [Grand Lyon, 2003a : 13], elle devient la possibilité de construire un pont entre délégués et délégataires. Dans sa forme radicale, elle devient paradoxale, les délégués, en particulier les fabricants, délèguent leurs responsabilités à leurs mandants. Dans tous les cas, la culture

commune est censée favoriser la co-responsabilité : «Les acteurs locaux, qu'il s'agisse d'institutions, d'organismes ou d'individus ont une connaissance et une pratique du territoire. Ils en sont également *co-producteurs et coresponsables»* [ibid. : 10 —souligné dans le texte]. La pratique de la concertation est une manière de renoncer à la capacité critique des publics pour pacifier les rapports entre mandants et mandataires à l'avantage de ces derniers : «La concertation visera également à [...] favoriser l'apprentissage et l'adhésion de la population au projet, inscrire cette appropriation dans le long terme en développant la coresponsabilité» [ibid. : 9]. Cette situation a déjà été explicitée par Jacques T. Godbout [1987 : 59]: «Il doit être clair que non seulement c'est l'intérêt des gouvernants que de vouloir accroître la mobilisation (participation) des gouvernés, mais aussi que plus le gouverné participe, plus il perd sa possibilité d'opposition, de contrôle».

Conclusion

L'exercice de la concertation privilégie la communication et l'information aux dépens de la participation. La concertation met en place un point de vue transcendant, celui de l'«habitant», à partir duquel se programment la fabrication et la consommation. Au nom de cet «habitant», la concertation permet aux fabricants de renseigner leurs choix et de les justifier. Les publics et les fabricants ont des intérêts conflictuels. Les publics sont divers et leurs demandes contradictoires et irréductibles. La planification de la consommation pour la production et la traduction de la demande sociale en produits et services gomment ces divergences au profit de la diversité : la concertation n'engage pas à choisir des mondes possibles (ne pas aménager ou aménager), mais entre des fabrications possibles (diverses stratégies d'aménagement).

La concertation, comme mise à l'épreuve de la durabilité, montre que les discours du développement durable ne changent rien aux rapports entre fabricants et publics : l'environnement légitime l'action des premiers à l'égard des seconds. L'analyse de la concertation renseigne sur le caractère planificateur de la durabilité : pour les fabricants, ce qui compte ce n'est pas discuter les termes de l'action, mais de trouver les meilleurs termes à son déroulement. La durabilité semble inviter à *mieux* produire les biens pour *mieux* les consommer.

Les dispositifs de concertation favorisent la dispute et le débat sur le soutien à l'action et non sur les raisons d'agir. Ils s'appliquent, à

travers les dispositifs de communication et d'information, à abolir les conflits. Le seul débat qui s'ouvre concerne des personnes qui partagent la même axiologie [Godbout, 2006 ; Toussaint et al., 2003] et rend impossible la discussion des publics sur les raisons d'agir. Il empêche les publics de questionner le régime axiologique qui permet d'évaluer l'action. Dans la concertation, le débat n'est pas un mode de résolution des conflits dans la mesure où les raisons d'agir et le contrôle de l'information échappent aux publics. En ce sens, la parenté de la concertation avec la publicité semble avérée. La publicité et la concertation fonctionnent comme instance de coordination et de planification : il s'agit de coordonner l'activité des publics à celle des fabricants. Il «faut» éduquer, former les publics, travailler leurs attentes, pour construire non plus l'«homme nouveau» du XXème siècle, mais l'homme de «notre avenir à tous». En ce sens, l'axiologie de la technostructure et la durabilité s'avèrent miscibles.



Bibliographie

Bonnet J. (2005), «Entreprises et territoires», communication aux XVIII[ème] entretiens du centre Jacques Cartier *Le développement durable : les enjeux pour les villes et les territoires,* Lyon.

Brundtland G.H. (dir.) (1989), *Notre avenir à tous. Rapport de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement,* éd. du Fleuve, Montréal.

CEU (2003), *La Nouvelle Charte d'Athènes. La vision du Conseil Européen des Urbanistes sur les Villes du 21ème siècle*, Conseil Européen des Urbanistes, http://www.ceu-ectp.org/f/athens/, consulté le 29/07/2005.

Choay F. (1980), *La règle et le modèle, sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme,* Seuil, Paris.

Galbraith J.K. (1989), *Le nouvel état industriel, essai sur le système économique américain,* Gallimard, Paris.

Godbout J.T. (1987), *La démocratie des usagers,* Boréal, Montréal.

Godbout J.T. (2006), *Professionnalisme et pouvoir des usagers,* http://www.uquac.ca/Classiques_des_sciences_sociales, Chicoutimi, consulté le 03/06/2006.

Grand Lyon (2003a), *Charte de la participation*, Lyon.

Grand Lyon (2003b), *Charte de la participation, plaquette de présentation*, Lyon.

Habermas J. (1993), *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise,* Payot, Paris.

Lefort C. (1971), *Elément d'une critique de la bureaucratie,* Gallimard, Paris.

OCDE (2004), *Mise en œuvre du développement durable. Principaux résultats 2001-2004,* OCDE, Paris.

OEI (2005), «Les Nations unis colonisées par les lobbies industriels. Quand les mots ne sont plus les choses», *Agone*, n°34, pp. 135-152.

ONU (1992), *Action 21*, http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21, consulté le 05/07/2005.

Toussaint J.Y., Zimmermann M. (dir.) (2001), *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public,* PPUR, Lausanne.

Toussaint J.Y. et al. (2003), *L'aménagement des espaces publics comme mise en œuvre de la démocratie. L'expérience lyonnaise de l'aménagement des espaces publics,* rapport final, PUCA-METL, Paris-Lyon.



Vareilles S. (2005), *Les dispositifs de la concertation. Le cas de l'aménagement des espaces publics du Grand Lyon,* Thèse en cours, sous la direction de JY. Toussaint et M. Zimmermann, Lyon.

Voisin B. (2001), «Observer les lieux et les gens, penser l'aménagement», in Toussaint J.Y., Zimmermann M. (dir.), *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public,* PPUR, Lausanne, pp. 147-156.

Weber M. (1991), *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société,* Gallimard, Paris.

Notes :

1 Cf. Brundtland, 1989 : 5.

2 Le Grand Lyon rassemble les 55 communes formant l'agglomération lyonnaise.

3 Cf. http://grandlyon.com/index.php?id=1278, consulté le 30/01/2005.

4 Une analyse systématique des items contenus dans tous les titres de la table des matières.

5 «Plus les activités sont morcelées, plus les services sont divers, spécialisés et cloisonnés, plus les étages de l'édifice sont nombreux et les délégations d'autorité à chaque étage, plus se multiplient, en raison même de cette dispersion, les instances de coordination et de contrôle et plus la bureaucratie prospère» (Lefort, 1971 : 292).

6 Cette structure consultative est consacrée par la loi n°99-533 du 25 juin 1999, dite Loi Voynet.



Appropriation politique de deux démarches participatives en Suisse. Une analyse comparative des cas Werkstadt Basel et Quartiers 21 à Lausanne

Daniel Dubas, collaborateur scientifique

Institut de Hautes Etudes en
Administration Publique (IDHEAP)

Courriel :
daniel.dubas@idheap.unil.ch

Résumé

Cet article analyse deux dispositifs participatifs en Suisse, *Werkstadt Basel* et *Quartiers 21* à Lausanne. La comparaison porte sur l'usage et l'appropriation politique de la démarche participative par les acteurs politico-administratifs. Il en ressort principalement que, d'un côté, les deux processus sont de nature *top-down* et contiennent une part de contrôle des gouvernants, et que, de l'autre côté, il y a une double dynamique de création de nouveaux projets par les participants et de légitimation de l'action publique.

Mots-clés :

Démarches participatives, approche comparative, appropriation politique, acteurs politico-administratifs, Suisse.

Appropriation politique de deux démarches participatives en Suisse. Introduction : la progression du principe de la participation

Nous assistons incontestablement à une prolifération de démarches participatives de toutes sortes dans nos sociétés contemporaines, la participation accrue de la population aux processus de décision étant en vogue un peu partout dans le monde. Notamment, l'Agenda 21 [CNUED, 1992], la Charte d'Aalborg [Conférence européenne sur les villes durables, 1994] ou la Convention d'Aarhus [UNECE, 1998] poussent à une inclusion plus systématique des populations concernées dans les processus de décision politique. Désormais, un véritable corpus méthodologique existe et favorise le développement de ces démarches participatives. Si la participation n'est pas nécessairement limitée à l'espace local, c'est à cette échelle qu'elle est le plus souvent menée[1].

En partant de l'hypothèse qu'il y a appropriation politique des démarches participatives de la part des acteurs politico-administratifs, cet article a pour objectif d'analyser, dans une perspective comparative, deux expériences relativement similaires en Suisse : la démarche *Werkstadt Basel*, menée de 1997 à 1999 dans le demi-canton de Bâle-Ville[2], et la démarche *Quartiers 21,* qui s'est déroulée de 2003 à 2005 dans la ville de Lausanne.

L'analyse est principalement basée sur une quinzaine d'entretiens semi-directifs menés auprès de trois groupes d'acteurs distincts pour les deux cas (exécutif politique, administration, et mandataires) et vise à rendre compte de l'usage politique des deux démarches participatives[3]. Il est vrai que le fait de ne pas focaliser sur les participants à la démarche, notamment par rapport à la question de leur représentativité peut sembler paradoxal. Néanmoins, ce choix permet de mieux rendre compte du fait qu'au-delà de la rhétorique sur la participation, il y a des intérêts et des enjeux pour les pouvoirs publics, voire une part d'instrumentalisation des dispositifs participatifs mis en place.

La participation comme nouveau style de gouvernement

D'une manière générale, la participation peut se définir comme « l'implication dans les processus décisionnels de personnes extérieures au cercle politico-administratif formel » [Van den Hove, 2001 : 56]. D'autres auteurs considèrent la participation comme « [...] une stra-

tégie de management des processus décisionnels basée sur une large participation de tous les acteurs importants dès la phase de formulation des problèmes afin d'augmenter l'efficacité de l'action publique » [Fareri, 2000, cité par Lawrence, 2003 :332]. Si cette seconde définition n'est pas neutre et exprime essentiellement le point de vue des gouvernants[4], elle rend bien compte de l'état d'esprit à la base des deux démarches participatives analysées ici. Au moins deux idées principales y sont sous-jacentes : la tentative de faire remonter l'information sur les besoins et aspirations de la population et celle de réduire le dissensus et les incertitudes liées à une résistance de la population et des groupes d'intérêt face aux projets publics.

Dans tous les cas, « un changement idéologique accompagne les transformations actuelles des pratiques de décision dans les démocraties contemporaines. Il passe par la valorisation constante et systématique de certains thèmes : le débat, la concertation, la consultation, la participation, le partenariat, la gouvernance » [Blondiaux et Sintomer, 2002 :17]. Ainsi, selon une étude sur les villes en Europe, 77% des maires suisses estiment que les habitants devraient être directement et activement intégrés dans les grandes décisions [Michel, 2004 :5].

La participation au sens large est donc une expression des changements dans la manière de gouverner, et nombreux sont les chercheurs qui considèrent aujourd'hui que la participation et la délibération sont des conditions *sine qua non* de toute démocratie [Bacqué et Sintomer, 2001 :154]. Cependant, cette participation peut prendre des formes et des contenus très variés. Il existe un éventail impressionnant de démarches participatives différentes, selon les objectifs, les échelles spatiale et temporelle.

Sherry R. Arnstein [1969] a typologisé la participation en quatre niveaux avec un degré de participation croissant, à savoir l'information (condition pour la participation), la consultation (sollicitation d'un avis par rapport à un projet déjà élaboré), la concertation (association à l'élaboration d'un projet plus en amont) et, finalement, la co-décision (participation directe à l'élaboration de la décision ou une gestion déléguée). Cette classification permet de rendre compte du degré d'intensité de l'implication de la société civile dans les processus de décision même si, dans la pratique, la participation ne dépasse que très rarement les deux premiers niveaux que sont l'information et la consultation[5].

Ainsi, les démarches participatives n'ont pas, dans la quasi-totalité des cas, de caractère juridiquement contraignant, la décision formelle incombant aux instances politiques traditionnelles et démocratiquement légitimées. Les propositions et projets ayant été élaborés dans le cadre de démarches participatives ne sont donc pas directement traduits dans les processus de décision, le pouvoir décisionnel n'étant pas véritablement partagé [Froger et Oberti, 2002 :65; Bourg et Boy, 2005 :99-100]. Autrement dit, s'ils sont fortement valorisés dans les discours, les dispositifs participatifs ou délibératifs « [...] gardent pour la quasi-totalité d'entre eux un caractère consultatif » [Blondiaux, 2004 :159].

Entre discours et pratique

A entendre ses plus fervents partisans, on pourrait croire que la participation est la bonne solution à l'ensemble des problèmes qui se posent à la démocratie. Comme le note Falise [2003 :42], « la dynamique, toujours inachevée, de la démocratie [...] doit trouver aujourd'hui, dans la démocratie participative, une nouvelle étape de son avancée ». D'autres encore affirment que « la démocratie participative est censée éclairer en amont le fonctionnement de la démocratie représentative » [Bourg et Boy, 2005 :7], ou que la participation serait nécessaire afin de parachever ou d'améliorer la démocratie en la complexifiant [Rosanvallon, 2000].

Mais la participation est à la fois discours et pratique [Barbier et Waechter, 2003]. Il est donc important de retenir qu'au-delà d'une rhétorique participative souvent très poussée, il y a aussi des enjeux, des attentes, des résistances, ainsi que des procédures et structures politiques existantes et parfois concurrentes. La prise en compte de ces contraintes dans l'analyse est importante, car celles-ci sont à la base de l'appropriation des processus participatifs par les milieux politico-administratifs.

Un processus en trois phases distinctes

Les démarches *Werkstadt Basel* et *Quartiers 21* à Lausanne peuvent être considérées comme des dispositifs participatifs *ad hoc* [Vodoz et Monteventi, 2005] clairement délimités dans le temps, sans viser la participation dans le long terme. Leur grande ressemblance n'est pas étonnante si l'on considère le fait que le mandataire principal était le même dans les deux cas. Ces démarches consistent en trois phases distinctes.

Lors des *ateliers d'innovation*, ce sont les habitants[6] qui sont appelés à participer à des réunions, sans contrainte thématique. Cette phase est elle-même divisée en trois temps différents. Dans la phase de critique, les participants mettent en évidence les problèmes et les dysfonctionnements perçus. Ensuite, lors de la phase de fantaisie, les participants imaginent de nouvelles idées, sans encore penser à la faisabilité. Dans un troisième temps, ils développent des ébauches de projets plus réalistes et réalisables. Dans le canton de Bâle-Ville, près de 1'000 personnes ont participé aux 38 ateliers[7] mis en place et ont fait émerger quelques 338 propositions de projet. A Lausanne, à peu près 950 participants ont formulé 160 propositions lors des 15 ateliers d'innovation[8].

Pour les *conférences de consensus,* les propositions de projets issues de la première phase sont regroupées, par les mandataires, en thématiques et/ou par rapport à des quartiers spécifiques. La quinzaine de participants par atelier est composée de représentants des différents ateliers d'innovation, mais surtout aussi d'un nombre important de représentants de groupes d'intérêt et d'associations intéressés par la problématique. L'objectif de cette phase est de débattre des propositions d'idées issues de la première phase afin de créer du consensus autour de projets plus réalistes. La seule contrainte posée est le fait que les propositions doivent ici prendre en compte une série d'objectifs très généraux formulés par l'exécutif. Les décisions doivent être prises sur la base d'une négociation et adoptées à l'unanimité, ou alors la position minoritaire doit être spécifiquement mentionnée. Pour chaque conférence, les participants ont la possibilité d'inviter des représentants de l'administration ou des experts externes pour toutes les questions dites *techniques.* A Bâle, 25 conférences de consensus ont eu lieu, dont 11 liées à des thématiques particulières et 14 autour de la centralité des quartiers. A Lausanne, les sept conférences de consensus ont permis de formuler une soixantaine de propositions.

La troisième et dernière phase est plus spécifiquement limitée aux acteurs politico-administratifs (exécutif politique et administration) et aux mandataires privés. Elle n'est donc pas participative et consiste à l'étude des propositions issues des conférences de consensus afin de les intégrer dans un programme d'action. Etonnamment, cette phase n'avait initialement pas été prévue à Bâle et a donc dû être ajoutée. A Lausanne, elle avait intégralement été planifiée dès le départ. Dans les deux cas, il s'agit d'une double démarche. D'abord, des groupes de travail de l'administration ont préparé, avec les mandataires,

une esquisse de programme d'action sur la base des propositions reçues. Ensuite, les exécutifs politiques, encadrés par les mandataires, ont traité et adopté chaque mesure. Lorsqu'une proposition n'a pas été retenue, ceci a été dûment justifié pour chaque projet. A Bâle, le programme d'action comporte 200 mesures regroupées en trois volets prioritaires (« revalorisation de la zone autour du Rhin », « 5'000 appartements pour Bâle » et « revalorisation de l'environnement construit ») [Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 1999]. Des crédits spécifiques pour leur réalisation ont été votés par le Grand Conseil (parlement). A Lausanne, le programme d'action comporte au final 37 projets répartis en trois domaines d'action [Ville de Lausanne, 2005]. Ces projets ont ensuite été regroupés et soumis au Conseil Communal (législatif) par le biais de cinq préavis en 2005 et 2006, afin d'obtenir le financement nécessaire à leur réalisation.

Des attentes et objectifs différents

Le processus *Werkstadt Basel* a été conçu comme une tentative de résoudre le problème général du dépeuplement de la ville-centre au profit de l'agglomération, tendance que l'on retrouve d'ailleurs dans toutes les agglomérations en Suisse depuis les années 1960. Dans ce canton urbain, géographiquement exigu mais au centre d'une agglomération d'environ 600'000 habitants, le départ d'un nombre élevé de « bons » contribuables se fait encore plus lourdement sentir que dans d'autres régions. Ainsi, le premier des objectifs de la démarche a été le développement de mesures pour retenir les « bons » contribuables et en attirer de nouveaux [Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 1999 : 2]. C'est à la suite d'un projet proposé par un bureau d'études privé[9] que le gouvernement a commencé à s'intéresser à la démarche, laquelle a progressivement pris forme. Le crédit nécessaire au projet a été accordé par le Grand Conseil (parlement) du canton de Bâle-Ville en novembre 1997 avec une faible majorité. Les mandataires ont ensuite pris en charge la conduite opérationnelle de la démarche, le pilotage politique étant assuré par une délégation de trois Conseillers d'État.

A Lausanne, une forte crise politique avait secoué les autorités communales dans les années 1970 et 1980. Cette crise s'était exprimée par une recrudescence de mouvements contestataires et le refus systématique de la quasi-totalité des projets publics sur le territoire communal. Elle avait aussi entraîné une modification fondamentale du fonctionnement autrefois très peu participatif des institutions politi-

ques, qui cherchent désormais à davantage prendre en compte les intérêts représentés par la société civile organisée[10] dans les décisions [Borraz, 1992]. Le processus *Quartiers 21* est un pas supplémentaire allant vers des modalités plus proches du concept de la *gouvernance*[11]. Selon la municipalité, « Lausanne verra s'instaurer un véritable partenariat entre la population, les autorités et l'administration »[12], afin de mieux connaître les préoccupations des habitants et d'arriver à un regain de confiance dans les institutions.

Mais surtout, Lausanne a lancé la démarche participative en tant que partie intégrante de son Agenda 21 local. De par l'adhésion à la Charte d'Aalborg en 1998, et en tant que réponse à une série de motions parlementaires poussant à des structures participatives [Municipalité de Lausanne, 2001], la municipalité était par ailleurs sous pression, se devant d'engager une démarche. A cette fin, elle a contacté les mandataires de l'opération bâloise qui se sont présentés avec un partenaire local lausannois[13]. La démarche, élaborée avec une délégation de la municipalité et des cadres de l'administration, visait à vérifier l'adéquation des politiques municipales avec les attentes de la population.

La première différence se situe donc au niveau des objectifs. Avec une démarche similaire, en se focalisant sur la qualité de vie et du logement, Bâle cherche à s'assurer des rentrées fiscales suffisantes, tandis que Lausanne vise à mettre en place des mesures concrètes allant vers un développement urbain durable. Selon certains interlocuteurs, l'argumentation à travers la question des rentrées fiscales semble *a priori* plus prometteuse pour rassembler des personnes « de tous bords politiques » prêtes à soutenir le processus. Il est dans ce sens significatif que cela ait été un Conseiller d'État de droite qui a poussé à la mise en place d'une telle démarche à Bâle, tandis qu'à Lausanne, c'est essentiellement la majorité de gauche qui est à l'origine de celle-ci. Cependant, la démarche bâloise peut, dans les faits, malgré tout, être assimilée au concept d'Agenda 21 local [Ziegler, 2004].

Par ailleurs, les entretiens ont révélé que les attentes des trois groupes d'acteurs interrogés (exécutifs politiques, administration et mandataires) étaient, dans les deux démarches, partiellement différentes. Mais, d'un point de vue général, il semble que les mandataires, en tant qu'experts de la participation, visaient principalement à mettre en place un processus favorisant l'émergence d'idées nouvelles et à fortifier les structures et réseaux de la société civile, ainsi que de

trouver du consensus permettant d'avancer sur des dossiers urbanistiques bloqués.

L'exécutif politique espérait pouvoir vérifier, à travers la démarche, l'adéquation des politiques publiques avec les préoccupations de la population, mais aussi créer une certaine proximité entre les institutions politiques et la population, avancer sur certains projets, développer des projets innovateurs et, finalement, peut-être l'aspect le plus important, inclure les exclus politiques traditionnels (jeunes, étrangers, et femmes) dans les processus de décision. C'est certainement sur ce dernier point que la déception a été la plus grande. L'expérience montre que ce sont, dans la quasi-totalité des démarches participatives, surtout les couches moyennes qui participent [Bacqué et Sintomer, 2001 :148]. Ceci se confirme également pour les deux cas analysés ici, malgré une tentative de contrebalancer ce risque à travers l'instauration d'ateliers d'innovation spécifiques pour ces groupes d'acteurs [Blumer, 2001 :146-154; Ville de Lausanne, 2005 :9].

De son côté, l'administration était partagée. Si une partie de celle-ci a vu une opportunité dans l'idée de recourir à l'« expertise des habitants », nombreux sont ceux qui étaient sceptiques et réticents à son égard. Certains chefs de service craignaient aussi que la démarche puisse porter atteinte à leur service, ou encore de ne pas disposer des ressources financières et humaines nécessaires à la mise en œuvre des propositions. Cependant, la plupart des personnes interrogées ont mentionné avoir ensuite été positivement surprises par le potentiel de la participation.

A noter également que la démarche s'est déroulée directement entre l'exécutif politique et la population. On assiste donc à une certaine mise à l'écart du parlement et, par conséquent, à un renforcement de l'exécutif et de son administration. Le parlement n'a joué aucun rôle particulier durant le processus, si ce n'est de débloquer le financement nécessaire pour la démarche et de valider les différents projets du programme d'action en tant qu'ensemble, ce qui a été regretté par un certain nombre d'élus.

Un processus éminemment politique

Un certain paradoxe tient au fait que les deux démarches participatives sont des processus essentiellement *top-down* visant à obtenir des propositions reflétant les souhaits de la population. Car, dans les

faits, il s'agit de démarches qui ont non seulement été initiées, mais aussi pilotées par les instances politico-administratives. Le cadre et les modalités du processus sont strictement définis à l'avance. Toutefois, il n'y a pas de prescriptions quant au contenu des discussions si ce n'est l'exigence de la conformité des propositions à une série d'objectifs très larges.

La conséquence du caractère *top-down* est qu'il y a toujours un minimum de contrôle de la part de l'exécutif politique et de l'administration sur la démarche, certes non pas directement au niveau du contenu des délibérations, mais surtout aux niveaux formel et institutionnel. Tout en déléguant la gestion opérationnelle de la démarche aux mandataires, les acteurs politico-administratifs ne se sont ainsi jamais véritablement dessaisis du processus. Par ailleurs, les mandataires ont même insisté pour qu'un certain nombre de décisions soient prises par l'exécutif.

Il ressort des entretiens que l'implication des acteurs politico-administratifs a augmenté avec l'avancement du processus. Le début de la démarche était principalement caractérisé par la définition des procédures et objectifs généraux servant de cadre à l'élaboration de projets. Ensuite, le volume de travail de l'exécutif politique était plus limité lors des phases à proprement parler participatives. Il consistait à prendre un certain nombre de décisions, notamment par rapport au regroupement des thèmes proposé par les mandataires entre la première et la deuxième phase. Ceci a joué un rôle plus important à Lausanne, car le nombre de conférences de consensus y était nettement plus restreint. La fonction de l'administration se limitait pour l'essentiel au rôle d'experts lorsque les participants des conférences de consensus souhaitaient les entendre.

Mais c'est certainement lors de la troisième phase que le volume de travail des acteurs politico-administratifs a été le plus important, et que l'essentiel de l'appropriation politique de la démarche a eu lieu. L'administration était chargée d'analyser les propositions de projets sous l'angle de leur faisabilité. Dans le souci de favoriser la mise en œuvre des propositions de projets, les mandataires et l'exécutif politique ont ensuite couplé les propositions avec des projets en cours, afin d'en dégager des synergies. Dans les faits, la délégation de l'exécutif a souvent dû trancher, en accordant notamment des priorités différentes pour la mise en œuvre des projets. Mais elle a aussi été contrainte d'écarter une partie des propositions, soit à cause d'un

manque de compétences institutionnelles en la matière, soit par une trop grande incompatibilité avec d'autres projets en cours [Vodoz et Monteventi, 2005 :2]. Il y a donc aussi une influence au niveau du contenu. Il faut cependant relever que lorsqu'une proposition n'a pas été retenue pour les raisons mentionnées, la délégation de l'exécutif politique a, dans chaque cas, justifié de manière transparente sa décision auprès des participants des conférences de consensus.

Les mandataires ont en quelque sorte servi de garants d'une « traduction fidèle » des propositions dans le programme d'action. En effet, selon l'avis unanime des interlocuteurs, la répartition des tâches était claire et l'interaction entre les acteurs politico-administratifs et les mandataires s'est bien déroulée, ces derniers ayant « réussi à bien déchiffrer les intérêts en jeu ». Cependant, la relation entre les mandataires et le mandant politique n'est pas dénuée d'ambiguïté, car les professionnels de la participation « [...] finissent par être engagés par les collectivités locales et les municipalités, à la fois pour leur expertise mais également pour leur aptitude à en dénoncer les fondements » [Noujon, 2005 :210]. Mais si les mandataires jouissent, certes, d'une marge de manœuvre dans la conduite opérationnelle de la démarche participative, leur autonomie est limitée et leur sort est étroitement lié au mandant.

Cependant, une certaine appropriation des processus participatifs par les acteurs politico-administratifs est probablement inévitable, voire légitime sous certaines conditions. La délégation de l'exécutif politique a nécessairement dû assumer son rôle de décideur politique, car il n'est pas possible de concevoir la participation en tant que « technologie sociale » détachée des impératifs politiques. Il apparaît qu'un certain nombre de décisions par rapport à des options politiques contradictoires sont indispensables afin d'assurer une certaine cohérence des différentes politiques urbaines. Il n'en reste pas moins que l'arbitrage est souvent un acte périlleux et délicat, car les acteurs politico-administratifs doivent opérer une pesée des intérêts entre, d'une part, la cohérence des politiques publiques et l'existence des conditions nécessaires pour la mise en œuvre, et, d'autre part, la traduction fidèle des aspirations de la population associée au processus participatif. Mais les impératifs « électoralistes » jouent également un rôle, car comme l'ont relevé plusieurs membres des exécutifs politiques, le succès de la démarche sera jugé moins par rapport à la traduction fidèle des propositions dans les réalisations, mais surtout par rapport à la cohérence, l'innovation et la réussite des projets finalement mis en œuvre.

Il est cependant à noter qu'en pratique, il y a eu relativement peu de désaccords concernant les modifications apportées aux projets. Selon les mandataires, le nombre limité de réclamations peut être considéré comme un indicateur que les participants aux démarches ne se sont généralement pas sentis trahis par rapport à la traduction des projets dans les processus de décision.

Un double processus de création et de légitimation

Les deux démarches participatives visent certes à créer de nouvelles idées à travers les différentes phases de dialogue. Mais jusqu'à quel point s'agit-il aussi, pour les acteurs politico-administratifs, d'avancer sur des projets déjà en cours et de légitimer ainsi des options politiques préalablement établies ?

Les préférences des participants par rapport aux thématiques traitées étant *a priori* instables, il est généralement à supposer que les « animateurs » exercent une influence sur l'évolution et la stabilisation des préférences collectives [Froger et Oberti, 2002 :63]. Ceci est aussi le cas pour les membres de l'administration, dont certains ont été invités en tant qu'experts dans les conférences de consensus. Si ce fait peut sembler paradoxal, car il va à l'encontre de l'idée de l'« expertise des habitants », il a néanmoins permis, selon les interlocuteurs, de faire émerger des propositions plus réalistes, et donc plus faciles à mettre en œuvre. Il n'en reste pas moins qu'une certaine asymétrie au niveau des connaissances a probablement permis à ces experts de l'administration d'exercer une influence sur le champ du pensable et de donner des « injonctions » fondamentales pour la suite des discussions. Il y a donc également une part d'influence directe sur le contenu des propositions.

Par ailleurs, le fait qu'un nombre important de participants soient déjà actifs dans les milieux politiques a eu pour conséquence, comme le remarque un membre de l'administration, que « les gens étaient visiblement déjà au courant de pas mal de choses ». Un certain nombre de projets déjà à l'étude au sein de l'administration ont ainsi été repris et partiellement adaptés, et donc légitimés politiquement. Il apparaît qu'à Bâle comme à Lausanne, la démarche participative a permis de rebondir sur un certain nombre de projets qui avaient auparavant été bloqués[14], parfois depuis longtemps.



Il y a certaines différences importantes dans les résultats des deux démarches. Comme nous l'avons vu précédemment, le programme d'action bâlois comporte une multitude de petits projets qui n'étaient pas nécessairement à l'ordre du jour préalablement et qui constituaient donc une part d'innovation réelle. Par contre, la volonté à Lausanne de limiter les projets à mettre en œuvre à un nombre plus restreint qu'à Bâle (finalement 37 projets contre 200) a impliqué une sélection plus poussée.

Dans l'ensemble, les acteurs politico-administratifs soutiennent l'idée qu'il n'y a pas eu une très grande innovation à Lausanne et que « les projets étaient pour l'essentiel déjà à l'étude avant », même si les propositions ont, dans quelques cas, permis à l'administration communale de « creuser davantage » dans certains domaines et de définir des priorités. Il apparaît par ailleurs également qu'un certain nombre de projets développés à Bâle ont été repris presque tels quels dans le plan d'action de Lausanne. Finalement, les projets y sont formulés d'une manière plus vague, ce qui laisse une marge de manœuvre plus importante à l'exécutif politique et à l'administration lausannois pour leur mise en œuvre, au risque de décevoir un certain nombre de participants. A ce titre, il est important de noter que le programme d'action, et surtout les cinq préavis soumis au Conseil Communal lausannois, contiennent non seulement des propositions issues directement de la démarche participative, mais aussi des parties intégrées par les services de l'administration.

En guise de conclusion

Cet article est parti de l'hypothèse qu'au-delà de la rhétorique participative, il y a des usages, et donc une appropriation des démarches participatives de la part des acteurs politico-administratifs. A travers la comparaison, cette contribution permet d'établir au moins deux constats :

- premièrement, l'appropriation politique se confirme dans les deux cas. En effet, si les démarches, que l'on peut qualifier d'essentiellement *top-down*, sont menées par des mandataires privés, l'exécutif politique ne s'en dessaisit jamais complètement et assume le pilotage politique. Lors des deux premières phases de la participation, l'influence est encore relativement limitée et s'opère essentiellement au niveau institutionnel. Cependant, les autorités politico-administratives exercent également une influence au niveau du conte-

nu des propositions, principalement lors de la phase de transcription des propositions dans le programme d'action. Quoi qu'il en soit, cette appropriation est probablement indispensable, car la transcription des propositions dans les processus de décision ne s'opère pas de façon directe. En effet, un certain nombre d'arbitrages politiques entre intérêts divergents est nécessaire ;

- deuxièmement, il y a un double processus de création de nouveaux projets innovateurs par les participants aux démarches et de légitimation de l'action publique. Notamment la présence d'un certain nombre d'experts de l'administration dans la deuxième phase de la démarche a partiellement permis de rapprocher les propositions de projets des positions de l'administration. Mais surtout, le classement des propositions selon des priorités politiques pour la mise en œuvre a permis de légitimer politiquement un certain nombre d'options politiques et de projets en cours.

Bibliographie

Arnstein S. R. (1969), « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216-224.

Bacqué M.-H., Sintomer Y. (2001), « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la recherche urbaine,* no. 90, pp. 148-155.

Barbier R., Waechter V. (2003), « La participation paradoxale : "geste citoyen" et "parole citoyenne" dans la gestion locale de l'environnement », *Espaces et Sociétés*, no. 112, pp. 83-100.

Blondiaux L. (2004), « Prendre au sérieux l'idéal délibératif », *Revue Suisse de Science politique*, 10 (4), pp. 158-169.

Blondiaux L., Sintomer Y. (dir.) (2002), *Démocratie et délibération, Politix,* no. 57.

Blumer D. (2001), *Partizipation und Stadtentwicklung. Eine Analyse de Werkstadt Basel,* Geographisches Institut der Universität Bern.

Borraz O. (1992), « Intégration et régulation : la crise politique à Lausanne », *Sociologie du travail*, No.1/92, pp. 23-45.

Bourg D., Boy D. (2005), *Conférences de citoyens, mode d'emploi,* Charles Léopold Mayer, Paris.

CNUED (1992), *Agenda 21,* Rio de Janeiro, 14 juin 1992.

Conférence Européenne sur les Villes Durables (1994), *Charte des Villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg)*, Aalborg, 29 mai 1994.

Falise M. (2003), *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*, Editions de l'Aube, Paris.

Fareri P. (2000), « Ralentir : notes sur l'approche participative du point de vue de l'analyse des politiques publiques », in Söderström O., Cogato Lanza E., Lawrence R., Barbey G. (éds), *L'usage du projet,* Payot, Lausanne, pp. 17-37.

Froger G., Oberti P. (2002), « Gouvernance et développement durable. L'aide multicritère à la décision participative », *Sciences de la société*, no. 57, octobre 2002, pp. 57-74.

Lawrence R. (2003), « Participation citoyenne pour aménager l'habitat » in Da Cunha A., Ruegg J. (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire,* PPUR, Lausanne, pp. 331-345.



Leresche J.-P. (2001), « Gouvernance et coordination des politiques publiques », in Leresche J.-P. (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée,* Pedone, Paris, pp. 29-65.

Michel P. (2004), « Vers des maires suisses acteurs du développement durable ? », *Vues sur la ville,* no. 10, pp. 3-6.

Municipalité de Lausanne (2001), *Rapport-préavis 211,* 19 avril 2001.

Noujon M. (2005), « Réhabiliter le politique dans l'Urbain, la raison sociale des experts en participation » in Dumoulin L., La Branche S., Robert C., Warin Ph. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques,* PUG, Grenoble.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (1999), *Aktionsprogramm Stadtentwicklung Basel. Ergebnisse der Werkstadt Basel.*

UNECE (1998), *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Convention d'Aarhus),* Aarhus, 25 juin 1998.

Ville de Lausanne (2005), *Rapport final Quartiers 21,* Lausanne, mars 2005.

Vodoz L., Monteventi Weber L. (2005), « Opportunités et limites de l'Agenda 21 local à l'exemple de Quartiers 21, démarche participative pour un développement durable à Lausanne », in *Actes du colloque de l'observatoire universitaire de la ville et du développement durable,* Université de Lausanne, 21-23 septembre 2005.

Ziegler Ch. (2004), « Agendas 21 locaux : mobiliser de nouvelles idées autour de la mobilité », in Vodoz L., Pfister Giauque B., Jemelin Ch., *Les territoires de la mobilité. L'aire du temps,* PPUR, Lausanne.



Notes :

1 Au niveau communal, supra- ou infra-communal. Il existe cependant aussi par exemple des démarches participatives menées au niveau national, telles que les « conférences de citoyens » qui se sont tenues au Danemark ou en France [Bourg et Boy, 2005].

2 Le canton de Bâle-Ville est un cas particulier en Suisse composé de 3 communes aux compétences très limitées. Le processus participatif y a donc été mené à l'échelle cantonale, contrairement à Lausanne, où l'échelle était communale.

3 Cet article est le fruit d'une recherche menée dans le cadre d'un mémoire de DESS en *Développement urbain durable* des Universités de Lausanne et de Genève.

4 En mettant l'accent sur le pilotage, l'efficacité et l'efficience de l'action publique, sans pour autant aborder la question des impacts sur la démocratie ou la mise à l'écart partielle des parlements.

5 A l'exception peut-être du projet urbain (concertation) ou du budget participatif (gestion déléguée), mais dont les ressources sont généralement assez limitées.

6 Qui portent, selon la plupart des interlocuteurs, souvent de multiples casquettes (habitants, politiciens, professionnels, membres d'associations et de groupes d'intérêt).

7 Des ateliers complémentaires ont été mis en place pour les jeunes et les migrants dans les deux cas, et pour les femmes dans le cas bâlois.

8 Ce qui représente environ 0.53% (1999) de la population résidente du canton de Bâle-Ville, et 0.77% (2003) à Lausanne (calculé à partir des données mises à disposition sur www.badac.ch).

9 En l'occurrence, l'agence de conseil ecos, anciennement appelée *Ökomedia.*

10 J'entends par *société civile organisée* l'ensemble des associations, sociétés de développement local, syndicats, partis politiques et groupes d'intérêt.

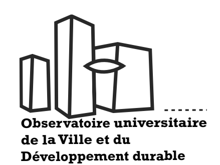


11 Pour un aperçu de la gouvernance en tant que concept analytique, cf. Leresche [2001].

12 Selon http://www.lausanne.ch/quartiers21

13 La *Communauté d'études sur l'aménagement du territoire* (C.E.A.T.).

14 Comme notamment le *Rütimeyerplatz* et le *Quartierzentrum Breite* à Bâle, ou la *Place de la Sallaz* à Lausanne.



Enjeux et limites de la concertation en aménagement du territoire

Yves Bonard, géographe, doctorant

Institut de Géographie (IGUL)
Faculté des Géosciences et Sciences de l'Environnement (FGSE)
Université de Lausanne (UNIL)

Courriel :
yves.bonard@unil.ch

Résumé :

A partir de la description d'une expérience de réaménagement d'une place publique (Place du Torrent, Yvorne), nous dressons un bilan nuancé de l'apport des processus participatifs dans le cadre de l'aménagement du territoire. Nous présentons premièrement le double intérêt de ces démarches, qui d'une part permettent la création de nouveaux espaces de réflexion et de débat citoyens, et d'autre part offrent un outil fécond du point de vue de l'élaboration de projet. Dans un deuxième temps, nous relativisons l'apport des démarches participatives, en mettant en lumière les limites qui leurs sont inhérentes.

Mots-clés :

Participation, concertation, aménagement du territoire, atelier-débat, Yvorne.



Enjeux et limites de la concertation en aménagement du territoire

Introduction

Dans les années 1960-1970, la conception dominante en aménagement du territoire repose sur un rôle fort de « l'expert ». Celui-ci intervient armé d'outils puissants, avec une conception précise de « l'intérêt général » auquel son intervention doit contribuer. Son positionnement est rationaliste et technocratique. Son approche suppose que toute situation problématique est bien définie, que tous les paramètres qui ont trait à l'aménagement de l'espace peuvent être maîtrisés et, enfin, qu'il peut définir de manière juste et exhaustive les valeurs partagées par les usagers et citoyens qu'il sert.

Au cours des trente dernières années, les savoirs et les savoir-faire de cette pratique vont suivre une évolution majeure. Le manque de prise en compte des attentes de la population est progressivement perçu comme une véritable insuffisance de l'aménagement du territoire, voire plus généralement comme une limite de nos systèmes démocratiques. C'est dans le dessein de dépasser cette limite qu'émerge, en urbanisme, la notion de participation[1]. Elle trouve, dès 1979, son inscription dans l'appareil légal : l'article 4 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) précise que la population a le droit d'être informée sur les mesures prévues pour son environnement, ainsi que de participer de manière adéquate à l'établissement des plans correspondants. Une série d'outils sont alors conçus pour mettre en pratique ce nouveau principe d'aménagement du territoire. Entretiens avec les acteurs-clé, réunions avec les milieux associatifs, ateliers de concertation deviennent progressivement des instruments incontournables pour cette discipline.

Inscrivant notre démarche dans ce courant, nous avons réalisé, en 2004, sur mandat d'une commune périurbaine, un projet de transformation d'une place publique [Bonard, 2004]. A partir de la description de la démarche élaborée et réalisée lors de cette expérience, nous dressons un bilan nuancé de l'apport des processus participatifs à l'aménagement du territoire. Nous présentons premièrement le double intérêt de ces démarches, qui d'une part invitent à la création de nouveaux espaces de réflexion et de débat citoyens, et d'autre part forment un outil fécond du point de vue de l'élaboration de projet. Dans un deuxième temps, nous relativisons l'apport des démarches

participatives, en mettant en lumière les limites qui leurs sont inhérentes.

Cadre de réflexion

Cette recherche porte sur un mandat attribué par les autorités d'Yvorne, commune située à la périphérie de la zone métropolitaine bordant l'arc lémanique, pour réaliser un projet de réaménagement de la place villageoise. L'espace concerné, s'apparentant plus à un carrefour qu'à une place publique (figure 1), a par le passé fait l'objet de deux projets urbanistiques, qui ont été refusés par l'organe législatif.

Figure 1 : La place du Torrent à Yvorne, un espace public à réaménager

Le territoire sur lequel porte notre recherche est une commune de 1'000 habitants. Ce site peut être considéré comme un laboratoire

privilégié d'analyse socio-spatiale et d'expérimentation de démarches urbanistiques. Le nombre limité d'acteurs concernés et l'exiguïté relative de l'espace d'étude facilitent grandement la réalisation de dispositifs participatifs. Les investissements en temps et en ressources financières sont notamment réduits, en comparaison avec des études similaires réalisées en milieu métropolitain.

Le but de notre intervention est de développer une étude qui se distancie des projets antérieurs, au niveau de l'espace d'analyse et des champs d'investigation, comme au niveau du processus mis en œuvre. Dans ce dessein, nous avons proposé aux élus une démarche concertée qui permette une large prise en compte des avis des habitants et usagers du lieu, véritables destinataires du projet.

Un processus participatif

Le dispositif participatif mis en œuvre à Yvorne est basé en partie sur les expériences réalisées à Bâle *(Werkstadt Basel)* et Lausanne *(Quartier 21)*. La dynamique de base de la démarche repose sur un double mouvement d'ouverture et de convergence, tant dans la phase d'analyse des problèmes que dans celle de recherche de solutions : ouverture du domaine de réflexion, dans un premier temps, puis sélection collective des éléments les plus pertinents, dans un deuxième temps.

On peut décomposer le processus en sept phases distinctes (figure 2). Dans la première phase, analytique, l'objectif est de mettre en lumière, en questionnant les habitants et leur territoire, quels sont les problèmes morphologiques, fonctionnels et socio-économiques auxquels le projet doit répondre. Cette partie est composée d'une microanalyse spatiale, réalisée sur la base d'observations et d'évaluations qualitatives (caractéristiques paysagères, éléments patrimoniaux, reconnaissance d'un imaginaire local, etc.) et quantitatives (évolution de la structure démographique et du tissu économique, description des mobilités, etc.). Une campagne d'entretiens menée avec les représentants des principales associations locales permet de compléter l'analyse socio-spatiale, de même que l'envoi de questionnaires à tous les ménages. Le bilan critique est affiné par un outil supplémentaire : l'atelier-débat, élément central du dispositif participatif qui consiste, très schématiquement, en une réunion publique de réflexion et de discussion collective. Nous reviendrons plus loin sur l'intérêt et les limites de cet outil.



Au terme de cette partie liminaire, une première esquisse du fonctionnement de l'espace villageois se dessine. La prise en compte et l'analyse des transformations récentes subies par le village permet de donner un éclairage explicatif sur les multiples difficultés actuelles vécues par les habitants (affaiblissement de la vie locale, disparition progressive des commerces, difficultés de circulation et de stationnement, etc.), auxquelles l'organe exécutif communal tente de faire face.

La seconde phase du diagnostic consiste en l'établissement d'une pondération des éléments problématiques énoncés. Certaines préoccupations, trop nombrilistes (c'est-à-dire focalisées sur des « microproblèmes » individuels uniquement) ou au contraire dont les enjeux dépassent le cadre de notre intervention, sont écartées. Progressivement, un nombre restreint de thématiques incontournables partagées par une large majorité s'imposent, formant le matériau sur lequel la population va se pencher dans les phases projectives suivantes.

La troisième étape du dispositif forme l'amorce de la recherche de solutions. Les participants, travaillant par groupes, élaborent un éventail de propositions qui permettraient d'améliorer la situation actuelle, sans exigence de faisabilité technique ou financière posée *a priori.* A chaque table, des remèdes aux maux exprimés précédemment sont imaginés. De cette ébullition onirique émerge un grand nombre de propositions, les unes farfelues et irréalistes, les autres concrètes et appropriées.

Il s'agit alors de hiérarchiser les solutions imaginées, afin de déterminer lesquelles sont susceptibles d'apporter de véritables améliorations. Lors de cette quatrième phase, qui se déroule toujours dans le cadre d'un atelier-débat, l'expert intervient plus activement dans le processus. Son rôle à la fois de médiateur et de technicien l'amène à canaliser le débat et à évaluer la faisabilité des solutions imaginées.

Sur la base de l'analyse socio-spatiale, d'une part, et des avis et propositions des habitants exprimés lors du premier atelier-débat, d'autre part, trois avant-projets sont esquissés par l'aménagiste. Ceux-ci sont présentés à la population lors d'une seconde soirée d'atelier-débat. Le but de cette étape n'est pas d'exposer à la population des avant-projets approfondis et « ficelés », mais au contraire de proposer des visions contrastées de ce que pourrait devenir la place villageoise à l'avenir, afin d'interpeller les habitants. Stylos en main, cartes, photos et plans à l'appui, les personnes présentes lors de ce second rendez-vous s'attèlent à évaluer et transformer les trois avant-projets. Pro-

gressivement, l'un des avant-projets, perçu comme le plus approprié pour répondre aux problèmes rencontrés, rallie une majorité de participants.

En s'appuyant sur les commentaires et critiques énoncés, l'avant-projet collectivement désigné est approfondi par l'aménagiste. C'est l'objet de la sixième étape du dispositif. Le projet final est alors présenté à l'organe législatif de la commune, dont le vote détermine l'éventuelle réalisation future. C'est à ce moment seulement qu'intervient la phase décisionnelle, au niveau politique. Le projet développé pour la place du village d'Yvorne est actuellement à cette étape du processus. La réalisation du projet, en cas d'acceptation, constitue l'étape finale[2].

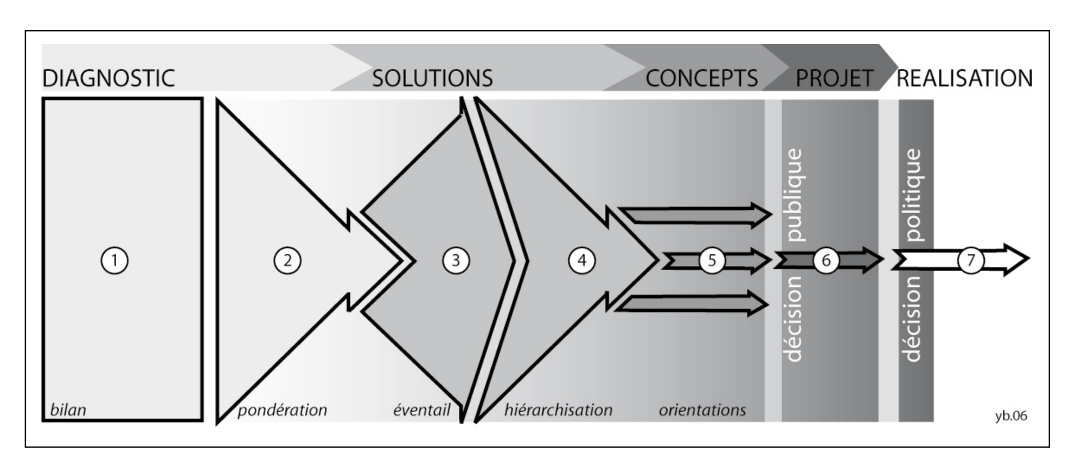


Figure 2 : Les sept phases du dispositif participatif réalisé à Yvorne

Sur la base du processus enclenché à Yvorne, décrit ci-dessus, nous soulignons, dans le chapitre qui suit, les multiples apports de la concertation.

Enjeux de la concertation

L'obtention d'une majorité d'avis convergents constitue un premier enjeu de la concertation. Par la délibération, on parvient à cerner un nombre fini de préférences partagées. Dans ce processus, la force du meilleur argument, pour reprendre les termes d'Habermas, a une importance déterminante [Habermas, 1962]. Le fait de débattre encourage une forme de justification des revendications ou des avis. Elle

oblige tout participant à argumenter sa position. Cette contrainte implicite tend à faciliter l'accord des acteurs, puisque, en cas d'incohérence d'un argumentaire, la position est immanquablement rejetée. En ce sens, le débat fait partie d'une stratégie pragmatique, qui permet de dépasser certains blocages et de faire avancer le projet.

La concertation permet aussi de créer et de faire « remonter » de l'information. Les habitants, en tant qu'usagers pratiquant l'espace, ont individuellement un savoir, une connaissance du site qu'ils sont invités à transmettre aux aménagistes et aux élus. La communication de ces informations permet à ces derniers d'agir au plus près des attentes, de mieux prendre en compte les besoins de la population. Dans cette optique, n'est plus seulement expert le professionnel, mais aussi celui qui vit l'espace. De plus, il nous semble que le débat public, en lui-même, produit de l'information nouvelle. L'échange de points de vue permet d'aboutir à une description globalisante et multipartite de situations complexes. En outre, le croisement d'opinions rend possible l'imagination de solutions inédites, qui prennent en compte cette complexité. A Yvorne, par exemple, le débat public a révélé certaines contraintes spécifiques d'accessibilité difficiles à mesurer. D'autre part, l'attachement et la valeur symbolique attribués par les habitants à certains éléments patrimoniaux, ambiances ou micro-paysages[3] se révèlent au cours du processus et sont pris en compte. Le dessin du projet est ainsi orienté dans une large mesure par la démarche empruntée.

La concertation présente d'autres intérêts, en dehors de la seule finalité que constitue l'aboutissement d'un projet. Nous avons notamment observé que la réunion d'habitants autour d'une question ayant trait à l'aménagement du territoire constitue en soi un processus d'apprentissage. La démarche propose un questionnement des pratiques coutumières et des territoires vécus au quotidien. Chacun est invité à porter un regard critique sur son espace de vie et ses habitudes, qui permet souvent de mettre en lumière des liens de causalité ignorés ou insoupçonnés. Dans notre étude, cela fut le cas à propos des changements induits par l'explosion de la mobilité individuelle motorisée (en particulier en termes de sociabilité) à partir des années 1960. Comme l'a montré Bourdin, il ressort de cet exercice une prise de conscience collective des enjeux et des concessions nécessaires liés au « pragmatisme du vivre ensemble » [Bourdin, 2000]. Le processus de concertation induit, autrement dit, la création progressive d'une culture commune. Cette culture de groupe forme un socle favorisant

la cristallisation de projets collectifs. Elle permet de lutter contre les rapides désillusions, découragements et tensions qui pourraient s'exprimer. Bassand va jusqu'à dire que l'aménagement d'un espace public forme un projet fédérateur, voire un ciment de la cité, lorsque certaines conditions sont remplies [Bassand, 2001]. Les nombreuses interactions de proximité que nous avons pu observer, suscitées par le processus participatif, induisent incontestablement un renforcement des liens sociaux.

Mettant en coprésence les élus et leurs électeurs le temps d'un projet, la concertation propose un rapprochement entre des acteurs aux positions et ressources inégales. Au-delà de la seule question urbanistique, le dialogue qui peut se nouer induit au final un affermissement de la confiance accordée au gouvernement local. La légitimité[4] du système politique se renforce, puisque la population, étant en mesure de transmettre aux élus son appréciation de la situation, se sent mieux représentée par ces derniers. Les approches participatives permettent aux politiciens d'établir, pour reprendre les termes de Lawrence, « un nouveau contrat social avec la société civile » [Lawrence, 2003 : 332]. Dans notre expérience, la présence des élus durant les soirées d'atelier-débat leur a offert une opportunité de présenter et d'expliquer à la collectivité certaines décisions d'actualité. De plus, de nombreuses prises de contact informelles entre les membres de l'exécutif et les habitants ont été rendues possible.

Le dispositif mis en place nous a permis *in fine* de proposer un projet de réaménagement d'un espace public. Cependant, bien que le but initial du mandat soit atteint, le bilan de la démarche suivie ne présente pas uniquement des aspects positifs. Lors de la réalisation d'un projet au travers d'un dispositif de concertation, comme nous avons pu le mesurer, plusieurs limites inhérentes à la démarche apparaissent. Nous les énonçons brièvement dans le chapitre suivant.

Limites de la concertation

Tout dispositif ne peut être qu'imparfait. Ne serait-ce d'abord que par le choix des éléments qui sont ou non soumis à la population. L'aménagiste est dans l'obligation de définir *a priori* un cadre de travail, excluant de la sorte un éventail de thématiques de réflexion. Il se doit ainsi d'attribuer une forme de pondération, de manière plus ou moins objective, aux problèmes rencontrés. En d'autres termes, l'expert sélectionne, en amont du processus, les questions de base qui feront

matière à débat et celles qui ne pourront pas être abordées. Le diagnostic posé par les habitants s'inscrit ainsi dans un cadre prédéfini. L'aménagiste est en outre confronté, dès les prémices de l'étude, à la question incontournable du territoire pertinent : il est amené à choisir une échelle adéquate pour aborder les problèmes, mais aussi à définir quelles populations pourront être prises en compte. Dans notre cas, c'est la limite politique (frontière communale) qui a été choisie comme cadre géographique d'action approprié[5].

Il est évident que les valeurs, perceptions et sensibilités des concepteurs guident la démarche dans une large mesure. Même lorsque ceux-ci prennent ou tentent de prendre une posture de retrait relatif, ils jouent un rôle déterminant dans la production de la réalité. « Toute planification est ainsi immanquablement liée au pouvoir d'exercer un pouvoir, d'orienter les comportements présents et futurs des agents, ceci d'autant plus que, quels que soient ses objectifs ou priorités, elle implique toujours et en tout temps des décisions concernant l'allocation de ressources à tel groupe plutôt que tel autre » [Terribilini, 2001 : 52-53]. Les aménagistes détiennent une autre compétence qui en fait des acteurs à part : celle de la traduction. Interprétant et transcrivant les vues des uns et des autres, ils contribuent à la formulation d'une représentation dominante de l'espace concerné et des interventions qui seraient souhaitables sur celui-ci. Il est donc utopique de penser que l'aménagiste peut intervenir uniquement comme accoucheur des souhaits de la population. En tant qu'« animateur » d'un dispositif participatif, son influence reste déterminante. L'investissement fourni par l'équipe de conception, notamment dans les étapes de création et de présentation des trois avant-projets, a été inégal : l'un des avant-projets a sans conteste été plus approfondi et présenté avec davantage de conviction que les deux autres.

L'imperfection de tout dispositif se mesure aussi au degré de participation de la population locale. Malgré tout le soin qui peut être mis dans la conception du système participatif, les groupes les plus faibles en sont bien souvent exclus. Les étrangers, les jeunes, de même que les personnes âgées, sont sous-représentés, sinon absents des dispositifs. Leurs besoins, souvent spécifiques, sont ainsi négligés[6]. Selon Harou, l'investissement personnel dans un groupe de travail n'est accessible qu'à des habitants qui disposent d'un capital socio-culturel suffisant [Harou, 2002]. En outre, la participation ne peut fonctionner qu'avec des acteurs qui s'identifient comme joueurs, « or l'on ne joue qu'à deux conditions complémentaires : être certain que les règles et

leur mise en œuvre sont justes ; avoir des chances de gagner » [Moreau Defarges, 2003 : 70]. Il est en effet pratiquement impossible d'intéresser les habitants qui ne voient pas d'intérêt à participer, ou qui ne croient pas à la pertinence d'une telle démarche. Certains chercheurs n'hésitent pas à parler de « participation des concernés » [Tanquerel, 1987 : 79]. La représentativité du dispositif mis en place à Yvorne a été grossièrement évaluée. Les ateliers-débats ont attiré 10% de la population totale de la commune. Une nette différenciation par genre (40% de femmes environ), par tranche d'âge (sous-représentation des jeunes) et par degré de proximité du site d'intervention (faible présence des habitants excentrés) a pu être observée. En outre, un nombre important de participants étaient déjà impliqués dans la vie politique ou associative de la commune. La relative typicité du groupe social qui s'investit dans le processus témoigne de la difficulté de concerner toutes les catégories de la population.

Le risque lié aux attentes qui peuvent être générées forme une importante limite du dispositif. En effet, lors de la phase onirique, l'imagination de solutions n'est bornée par aucun cadre de réflexion. Or, les préoccupations des habitants dépassent très souvent le cadre du projet engagé : de par leur nature (problèmes évoqués n'ayant pas de lien avec le projet en question) leur échelle (sites mentionnés éloignés de l'espace concerné) ou l'ampleur des propositions (projets financièrement pharaoniques et/ou techniquement irréalisables). Un certain désappointement était perceptible à l'issue des deux phases de « recentrage » (étapes 2 et 4), dû au décalage entre les perspectives ouvertes par la démarche et les résultats pouvant être obtenus.

Un autre élément problématique a trait aux divergences d'intérêts. Comme nous l'avons affirmé en introduction, l'intérêt général n'est aujourd'hui plus un acquis, mais un objet perpétuellement renégocié. Comment, dès lors, concevoir un projet concerté, alors que tant d'acteurs (politiques, économiques, associatifs, usagers, etc.) sont concernés, possédant des avis souvent divergents, voire inconciliables dans certains cas ? Comment, en fin de compte, dépasser démocratiquement une situation de désaccord ? Si la concertation semble être le dispositif le plus approprié pour aboutir, par l'interaction, à des préférences partagées, elle ne permet pas de constituer un véritable consensus.

Le dispositif participatif dépend d'options qui ne sont pas neutres, mais au contraire canalisent et orientent les réflexions. Celles-ci ne

sont pas l'apanage de l'aménagiste ; sa marge de manœuvre est immanquablement limitée. Les contraintes financières et techniques, plus ou moins sous-jacentes dans les caractéristiques mêmes du mandat, déterminent les options qui peuvent être choisies et celles qui doivent être rejetées. La temporalité du dispositif, bien souvent dictée par l'échéance des mandats politiques, joue un rôle déterminant, puisqu'elle définit la vitesse d'avancement du projet. Cette question rejoint celle de l'exigence d'efficacité : tout doit être mis en œuvre pour aboutir à une réalisation. La valeur du dispositif n'est mesurée que lors de la matérialisation du projet. Le statu quo, l'immobilisme ne sont pas, ou très rarement, dans le domaine du possible. L'autorité de la puissance publique s'exprime ainsi, dès l'attribution du mandat, par la définition de « l'envisageable ».[7]

Conclusion

Orientant notre intervention sur le principe de la concertation, nous avons développé un dispositif efficient pour concevoir un projet d'aménagement du territoire. La réalisation de ce dispositif, dans le cadre d'une réflexion sur les espaces publics d'Yvorne, a permis d'aboutir, sur une durée d'une année, à un projet de transformation d'un espace public.

Le bilan de cette expérience de concertation est au final ambivalent. Les multiples limites énoncées (faible représentativité des populations investies dans le processus, jeu d'acteurs aux ressources inégales, marges de manœuvre limitées, véritable consensus impossible à obtenir, notamment) poussent à relativiser l'apport des démarches concertées à l'aménagement du territoire. On ne peut pas considérer les démarches participatives comme des stratégies « miracles », permettant à la fois de développer des projets parfaitement adaptés à une réalité en perpétuel mouvement, et de redynamiser nos systèmes politiques. L'ambition liée à la mise en pratique de ce type de démarche doit être plus modeste.

La concertation doit être avant tout considérée comme un processus pragmatique de recherche de solutions. Être à l'écoute et faire participer les habitants à l'aménagement de leur territoire permet à l'expert de mieux prendre en compte leurs besoins, d'être plus proche de leurs attentes, en fin de compte de réaliser un projet plus approprié. Dans cette optique, la concertation est un outil fécond de l'aménagement du territoire.



Il nous semble, enfin, que le processus participatif a de l'intérêt du point de vue de la dynamique de société. Ce type de démarche offre à chacun une opportunité nouvelle de s'investir dans un projet citoyen, de se l'approprier. L'espace sociétal est (ré)animé par les rencontres multi-acteurs qui s'établissent lors des débats. La réflexion collective rendue possible par ce type de démarche, vécue dans la coprésence et portant sur un territoire de vie commun, induit sans nul doute un renforcement des liens sociaux entre habitants-participants.



Bibliographie

Ascher F. (2000), *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, L'Aube, La Tour d'Aigues.

Ascher F. (2001), *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, L'Aube, La Tour d'Aigues.

Baguenard J., Becet J.-M. (1995), *La démocratie locale*, PUF, Paris.

Bacqué M.-H, Rey H., Sintomer Y. (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative,* La Découverte, Paris.

Bassand M., Joye D., Schuler M. (dir.) (1988), *Les enjeux de l'urbanisation*, Peter Lang, Berne.

Bassand M., Compagnon A., Joye D., Stein V. (2001), *Vivre et créer l'espace public,* PPUR, Lausanne.

Bassand M., Kaufmann V., Joye D. (2001), *Enjeux de la sociologie urbaine,* PPUR, Lausanne.

Bevort A. (2002), *Pour une démocratie participative,* Presses de Sciences Po, Paris.

Bonard Y. (2004), *Aménagement du territoire et participation populaire : le cas des espaces publics d'Yvorne,* mémoire de licence en Géographie UNIL, Lausanne (non publié).

Bourdin A. (2000), *La question locale*, PUF, Paris.

Biarez S. (1999), « Incertitudes et caractère composite des gouvernements locaux en Europe » in Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique,* Presses de Sciences Po, Paris, pp. 39-56.

Brodhag C. (2003), « Genèse du concept de développement durable : dimensions éthiques, théoriques et pratiques », in Da Cunha A., Ruegg J. (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire,* PPUR, Lausanne, pp. 29-45.

Calame P. (2003), *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance,* Descartes & Cie, Paris.

Callon M. (1997), « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », in Bonnet, M. (dir.), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe,* Vol. I : Les acteurs du projet architectural et urbain, Plan Construction et Architecture, Paris, pp. 169-174.



Choay F. (1980), *La règle et le modèle*, Seuil, Paris.
Da Cunha A. (2003), « Développement durable : éthique du changement, concept intégrateur, principe d'action » in Da Cunha A., Ruegg J. (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire,* PPUR, Lausanne, pp. 13-28.
Habermas J. (1962), *L'espace public,* Payot, Paris.
Harou R. (2002), *La participation des Citoyens à la démarche stratégique,* Assises Wallones du développement local, Gosselies.
Hermet G. (et.al.) (2005), *La gouvernance. Un concept et ses applications,* Karthala, Paris.
Jaton V., Russeil S. (et al.) (2004), *Concerter, mobiliser, gouverner. Le projet urbain pour aménager la ville et ménager la cité,* INSA, Lyon.
Jole M. (dir.) (2002), *Espaces publics et cultures urbaines,* Certu, Paris.
Krummenacher P. (2003), « Partizipation - Chance und Herausforderung für alle Beteiligten », *Collage,* n°6, pp. 6-8.
Kübler D., Leresche J.-P. (2003), « Enjeux d'agglomération en Suisse : démocratie, gouvernance et développement durable », in Da Cunha A., Ruegg J. (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire,* PPUR, Lausanne, pp. 127-140.
Lawrence R. (2003), « Participation citoyenne pour aménager l'habitat », in Da Cunha A., Ruegg J. (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire,* PPUR, Lausanne, pp. 331-345.
Lévy J., Lussault M. (dir.) (2003), *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés,* Belin, Paris
Mendel G. (2003), *Pourquoi la démocratie est en panne. Construire la démocratie participative,* La découverte, Paris.
Moreau Defarge P. (2003), *La gouvernance*, PUF, Paris.
Obadia A. (dir.) (1997), *Entreprendre la ville,* L'Aube, La Tour d'Aigues.
OCDE (2002), *La gouvernance pour le développement durable,* OCDE, Paris.
Ruegg J. (2003), « Développement durable : enjeux pour la pratique de l'aménagement du territoire », in Da Cunha A., Ruegg J. (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire,* PPUR, Lausanne, pp. 167-183.
Söderström O. (dir.) (2000), *L'usage du projet,* Payot, Lausanne.

Stein V. (2003), *La ville reconquise. Du patrimoine aux espaces publics,* Thèse UNIGE, Genève.

Tanquerel T. (1987), *La participation de la population à l'aménagement du territoire,* Payot, Lausanne.

Terribilini S. (2001), *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales,* L'Harmattan, Paris.

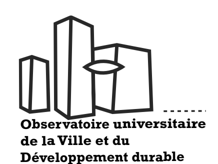
Thierstein A., Decoutere S. (2003), « Nouvelle gestion publique et développement durable : une jonction impossible ? », in Da Cunha A., Ruegg J. (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire,* PPUR, Lausanne, pp. 141-164.

Toussaint J-Y, Zimmermann M. (1998), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville,* Mardaga, Sprimont.

Toussaint J.-Y., Zimmermann M. (dir.) (2001), *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public,* PPUR, Lausanne.

Von Fisher C. (2003), « Conférences en grand groupe », *Collage,* n°6, pp. 9-12

Zepf M. (1999), *Concevoir l'espace public. Les paradoxes de l'urbanité : analyse sociospatiale de quatre places lausannoises,* Thèse EPFL, Lausanne.



Notes :

1 La concertation est ici comprise dans une définition globale, c'est-à-dire comme un processus visant à prendre en compte le point de vue des habitants. Nous utilisons dans cet article le terme « participation » globalement dans un sens similaire, bien que ces deux termes ne possèdent en réalité pas une définition identique.

2 Il pourrait néanmoins être intéressant de donner la possibilité aux habitants, une fois le projet réalisé, de débattre sur la démarche dans sa globalité. Cela pourrait faire l'objet d'une huitième étape.

3 Nous pensons en particulier au statut de l'eau (tracé du torrent qui traverse le village, importance des anciennes fontaines), aux perspectives paysagères (ouvertures notamment sur les montagnes et la vallée du Rhône), ainsi qu'au rôle des espaces piétonniers (rues, placettes, entrées des caves, etc.).

4 Le fondement de la légitimité est compris comme étant « la reconnaissance par la société d'une capacité à transformer les conflits d'intérêt présents dans une société en une coopération productive, mutuellement profitable » [Lévy, Lussault, 2003 : 548].

5 Il convient de préciser que le choix du « territoire pertinent » est particulièrement complexe dans le contexte métropolitain, les limites administratives ne coïncidant plus avec les espaces de vie multiples et discontinus des habitants.

6 Toutefois, certains moyens informels peuvent pallier cette carence. La réalisation d'espaces de débat qui soient précisément adaptés aux groupes sociaux sous-représentés permet de prendre en compte leurs opinions.

7 Dans le cas d'Yvorne, nous disposions d'une marge de manœuvre particulièrement large puisque seuls le calendrier ainsi que les principaux problèmes auxquels notre intervention devait répondre ont été définis d'avance.



Participation citoyenne dans les démarches locales de développement durable: le cas genevois

Alexandre Burnand, chargé de projet

Equiterre, partenaire pour le développement durable

Courriel :
burnand@equiterre.ch

Résumé :

La participation des habitants est de plus en plus invoquée dans le cadre des démarches locales de développement durable, afin de répondre au mieux aux demandes sociales et urbaines de la population. Ces processus participatifs font souvent intervenir ensemble élus locaux, représentants de l'administration et habitants d'un quartier. Ce genre de configuration participative a l'avantage d'équilibrer savoirs techniques et vécus citoyens et d'aboutir à des résultats pertinents, mais le système politique traditionnel jette encore beaucoup d'ombre sur « l'idéal participatif » et sa mise en œuvre...

Mots-clés :

Participation citoyenne, développement durable, politique locale, qualité de vie, développement urbain.

Participation citoyenne dans les démarches locales de développement durable : le cas genevois

Introduction

La question du rôle à jouer par les citoyens est au cœur des processus de durabilité au niveau local. Les projets d'Agendas 21 locaux, les programmes de promotion de la santé, voire même certaines approches innovantes de planification urbaine, ont ceci de commun qu'ils posent comme principe d'action la « participation de la population ».

Cette affirmation du thème de la participation génère de nouvelles démarches, enrichies par les diverses méthodes dites participatives et engageant fréquemment élus politiques, professionnels de l'administration et habitants dans un processus de délibération et de consultation, voire parfois de codécision. Ce faisant, la fonction civique et politique du citoyen est appelée à s'élargir et à s'immiscer dans le système formel de la démocratie représentative locale.

Une expérience pratique de participation

Nous nous appuyons ici sur une expérience de terrain[1] réalisée de janvier 2003 à juin 2004 dans le Canton de Genève en Suisse. Il s'agissait d'un projet pilote de participation développé sur deux quartiers, l'un dans celui de St-Jean en Ville de Genève et l'autre dans celui des Champs-Fréchets à Meyrin. Ce projet est le fruit d'une collaboration entre les deux communes concernées et le Canton, suite à une impulsion de ce dernier. Deux organisations non gouvernementales ont réalisé l'opération[2].

Les objectifs explicites du projet étaient de développer une démarche participative visant à donner aux habitants d'un quartier les moyens individuels et collectifs d'agir en faveur de leur *santé* et de leur *qualité de vie*[3] et de mettre à disposition des élus locaux et des responsables de l'administration un outil d'aide à la décision. Le choix méthodologique a porté, tout en l'adaptant, sur « les ateliers de scénarios », dans lesquels élus locaux, professionnels et habitants étaient impliqués ensemble dans les discussions.

La démarche a consisté à faire travailler les acteurs sur des scénarios d'avenir pour le quartier, dont les thèmes[4] ont été définis à partir

d'une large consultation initiale d'habitants, d'associations, de commerçants et de prestataires de services (social, santé, sécurité, loisirs, culture). Pour chaque thème, les participants ont construit une vision commune idéale du quartier, ont élaboré ensemble des propositions d'action, puis en ont fait une sélection prioritaire.

La participation, attelage ou fardeau ?

Comme nous avons pu le constater durant l'expérience, l'outil participatif n'est pas utilisé sans engendrer certaines résistances, précisément par la concurrence qu'il soulève avec le système traditionnel de prise de décision (autorités et administration). Nous pouvons identifier un certain nombre de barrières qui se déclinent selon trois axes principaux[5] :

- le manque de crédibilité de la participation publique ;
- l'accessibilité inégale et la représentativité limitée des habitants ;
- les relations asymétriques liées aux savoirs.

Ces paramètres exercent des contraintes évidentes sur le processus consultatif et, finalement, sur ses résultats et leur prise en compte. Autrement dit, les propositions des habitants, même les plus pertinentes, risquent de ne pas être considérées justement, certains groupes sociaux peuvent devenir « hors-jeux » et la vision politico-administrative tend à dominer.

On doit néanmoins se demander si la participation des habitants ne constitue pas une réponse aux défis de la durabilité urbaine – notamment ceux de satisfaire les besoins sociaux et, en particulier, ceux des plus démunis – que les autorités publiques ne sauraient identifier seules, à cause de leur distance avec le « vécu territorial », de leurs approches trop sectorielles, ou encore de projets publics très conflictuels.

Par conséquent, devrait-on atteler le « citoyen actif de la participation » au « char de l'Etat » pour mieux tirer ce dernier sur le chemin de la durabilité, ou alors considérer qu'il forme un fardeau lourd et inutile pour la démocratie de représentation et la mission qui lui incombe : concrétiser le développement durable ?

Légitimation et rôle ambigus des acteurs

Le rôle des élus

Du point de vue du monde politique, le crédit donné au processus participatif est assez hétérogène. D'après les observations effectuées sur le terrain, diverses situations types se présentent :

- une partie des responsables politiques, que nous pourrions qualifier de « porteurs » du projet, adhèrent à la démarche, en affichant leur confiance dans les vertus de la démocratie participative. Ces élus favorables à l'opération y voient une opportunité d'aborder de front la question de la *coopération* entre citoyens et autorités et les formes institutionnelles qu'il faudrait lui donner à plus long terme, dans la perspective d'une gestion durable du quartier et de la commune;
- d'autres responsables politiques, que nous pourrions appeler « resquilleurs », optent pour une position neutre et attentiste vis-à-vis des mécanismes participatifs. Leur implication dans la délibération est plutôt modérée et prend des allures de « récréation ». Leur titre de représentant de l'autorité publique s'estompe au profit de celui de « citoyen ordinaire », en délibérant à niveau égal avec les habitants, et la signification politique qui avait été insufflée à la démarche tend à s'affaiblir ;
- enfin, un groupe d'élus, de type plutôt « fossoyeurs », manifestent *a priori* une méfiance vis-à-vis de la procédure et de ce qui peut en résulter, par égard à leur statut de décideur et à la défense de certains choix politiques qu'ils présenteront en leur faveur en influençant grandement le processus de décision.

Découlant de ces deux derniers positionnements, la légitimité de la participation publique est assez dégradée. Et le degré de mise en œuvre effective des propositions finales est amoindri, notamment par le manque de ressources humaines, organisationnelles et financières attribuées à la démarche.

Le rôle des professionnels

Du point de vue de l'administration, deux cas de figure se présentent :

- une partie des professionnels est plutôt acquise à la « cause » de l'approche communautaire et a développé une certaine culture de la participation et de la transversalité à travers les problématiques difficiles auxquelles ils sont confrontés durant la pratique de leur métier : précarité, perception de l'insécurité, isolement, perte de lien social, etc.

Leur contribution apporte des *inputs* très utiles aux propositions avancées par les habitants. La démarche est pour eux une opportunité pour relancer des réponses publiques novatrices (par exemple, un réseau d'échange de services pour le quartier) ou celles exigeant l'implication de niveaux institutionnels supérieurs comme le Canton (par exemple, une Maison de quartier d'information pour la santé et l'environnement).

- D'autres professionnels pensent pouvoir anticiper les résultats du processus participatif par la proximité dont ils jouissent avec les habitants, à plus forte raison dans une petite commune. Cette conviction de « déjà connaître les préoccupations des citoyens » n'incite pas ces professionnels à reconnaître une quelconque utilité à l'opération pour répondre aux défis de la qualité de vie urbaine : la rationalité des procédures publiques suffit, car elle vise déjà l'équilibre entre intérêt économique, qualité de vie humaine et respect de l'environnement...

La vision des habitants

D'après nos observations, les habitants nourrissent l'espoir d'être entendus et de voir certaines de leurs propositions se réaliser. Les habitants s'attendent à pouvoir défendre leurs intérêts individuels et motiver les autorités à mettre en place certains projets publics. Néanmoins, ils risquent d'avoir quelques déceptions en voyant fondre leurs demandes dans l'évolution du processus et la priorisation des actions.

Ainsi, une information claire et honnête devrait être donnée dès le départ, sur la nature collective, délibérative et sélective du travail à effectuer, autant que sur les moyens attribués à la mise en œuvre des résultats. Sans cela, les habitants auront le sentiment d'avoir été manipulés et de ne pas vraiment s'identifier au rôle de « citoyen actif » qu'ils étaient appelés à jouer.

La vision de l'ONG, opératrice du projet

De notre point de vue, les démarches participatives fournissent des éléments positifs sur le plan de la recherche de la durabilité urbaine et de la qualité de vie, qui plus est lorsqu'élus, professionnels et habitants se rencontrent.

Les problèmes vécus et priorisés par la population (par exemple l'intensité du trafic individuel motorisé) dans le cadre des processus participatifs amènent à réfléchir aux formes d'action pertinentes et acceptables pour y répondre (zones 30 km/h, rues à sens unique, zones piétonnes, etc.). Du moment que les préoccupations des habitants sont justifiées du point de vue de la santé, de la sécurité ou de l'environnement, la démarche participative permet d'aboutir à des mesures qui vont potentiellement dans le sens du développement durable et qui répondent aux attentes de certains groupes de la population. Ces mesures nécessitent parfois l'adaptation des professionnels afin qu'elles répondent au critère de faisabilité.

De manière générale, les démarches participatives qui ont pour cadre de référence le développement durable abordent divers champs thématiques : mobilité douce, nature en ville, gestion des déchets, prestations socio-sanitaires de proximité, médiations ou espaces publics favorisant le lien social, plates-formes de discussions sur l'aménagement local, animations du quartier, etc. Les expériences de participation ont souvent manifesté la complémentarité entre, d'une part, les demandes faites par les habitants et, d'autre part, les validations légales et politiques et les contraintes techniques et financières issues des élus et des professionnels.

Dans cette optique, nous pensons que l'imaginaire collectif et les solutions produites par le processus participatif contribuent à répondre au principe de l'amélioration continue de la gestion du cadre de vie socio-urbain. Mais d'autres problèmes, décrits dans les parties suivantes, limitent néanmoins les espoirs et les attentes que l'on peut nourrir sur « l'idéal participatif ».

Accessibilité inégale et représentativité limitée

Il est difficile de faire participer certains groupes de la population, parmi lesquels les plus vulnérables : les groupes socio-économiques les plus faibles, la population étrangère, ainsi que les jeunes. Par leur

absentéisme dans les instances participatives, ces groupes sociaux anticipent peut-être que la participation risque de révéler leur position de faiblesse dans la société et le rapport asymétrique que le reste des habitants et les autorités entretiennent avec eux.

Abers [2003 : 200] pose le problème ainsi: « (...) The poor are less likely to participate, not only because they lack time and resources, but also because they do not perceive participating in such fora as worthwhile ». Et Blondiaux [2005 : 16] de poursuivre : « dans un contexte d'éloignement croissant à l'égard du politique, de cynisme et de découragement, spécialement sensibles dans cette population, il est normal que ceux-ci désertent des dispositifs qui ne feraient que reproduire la politique classique par d'autres moyens. ».

On peut avancer ici une piste de solution, testée dans le cadre du projet genevois, visant à réduire le déficit de représentativité. Il s'agit d'une consultation des groupes sociaux fragilisés *en amont* du processus, réalisable par le biais de divers organes de proximité du secteur social et associatif (centres sociosanitaires, structures d'entraide, espaces socioculturels, etc.), qui, tout en leur témoignant une certaine reconnaissance sociale, donnent un accès à ces populations.

Cette manière de faire implique directement de répondre à l'exigence, très liée à la promotion de la santé et à son objectif de réduction des inégalités sociales, de mettre en place des processus participatifs plus spécifiques en termes de public cible, de champ thématique (insertion, habitat, mobilité, etc.) et de prestations à améliorer ou à créer.

Réalités Délibératives

Les relations asymétriques liées à l'expertise

L'exigence de collaboration est tout d'abord fortement ébranlée par la relation asymétrique existant entre, d'une part, les élus et les professionnels qui disposent de pouvoir politique et de savoir technique et, d'autre part, les habitants qui n'ont que leur expertise d'usage. L'enjeu est donc de savoir si l'on aboutira à quelque chose de valable dans *l'intersubjectivité* qui se construit peu à peu au cours du processus.

On doit constater que les problèmes identifiés par les habitants sur certains aspects du quartier sont biaisés par leurs perceptions de type

NIMBY[6]. Le trafic de transit, par exemple, a pu dans certains cas être considéré comme un phénomène gênant qui vient « d'ailleurs », alors que la réalité objective montre qu'il est induit par les résidents eux-mêmes. La vision très localisée des habitants tend à créer un *sentiment micro-identitaire* qui n'avait pas forcément d'existence sociale tangible avant leur consultation, cloisonnant les problématiques exprimées à l'échelle de « leur quartier », en-dehors de toute vision communale.

Il semble primordial, encore une fois, de donner une *information claire et transparente* aux habitants sur les schémas du développement urbain actuel et futur et les objectifs de leur participation (consultation, amélioration de la qualité de vie, développement durable) afin de limiter au mieux les effets pervers – manipulation politique, égoïsme des résidents, incompréhension réciproque, etc. – qui peuvent intervenir dans le rapport entre autorités et habitants.

Une vision collective fragmentée

Découlant de ces dernières remarques, nous devons relever l'émergence d'intérêts, formulés par les habitants, qui sont difficilement conciliables, tels que les besoins de consommation et le désir de nature et de tranquillité. La vision collective qui en ressort tire effectivement autant vers le pôle environnemental que vers le pôle économique de la durabilité, à travers par exemple l'exigence de renforcer la mobilité douce, les espaces verts et la détente tout en assurant le libre accès aux commerces via le transport individuel motorisé.

Nous devons aussi signaler, comme révélateur et facteur d'asymétrie, la formation d'*alliances objectives majoritaires* qui se créent entre élus, professionnels et habitants sur des thèmes particuliers au cours du processus participatif. Ces domaines d'action qui font consensus parmi la majorité des participants tendent à éclipser les problématiques défendues par les habitants minoritaires, contribuant à marginaliser le groupe social que ceux-ci représentent. Le sentiment d'insécurité des personnes âgées, par exemple, n'a pas été pris en considération par les participants, plus orientés vers l'aménagement urbain ou vers d'autres problèmes sociaux, renforçant le thème de la vieillesse comme grand tabou de notre société.

La participation devrait donc aussi devenir cet espace de débats et de pédagogie réciproque entre des acteurs qui ont des perspectives radicalement opposées.

Conclusion : participation locale et développement durable, l'effectivité trouvée ?

Pouvons-nous donc conclure que la participation est un outil efficace en matière de développement urbain durable ? Pour y répondre, le débat devrait être placé tout d'abord au niveau de l'échelle spatiale de décision, soit le quartier, auquel se greffent un bon nombre de démarches participatives. Car, de notre point de vue, le microcosme du quartier conduit à réduire le « citoyen actif » uniquement à un habitant du quartier, au lieu de le considérer comme un citoyen-usager faisant partie d'espaces plus larges, comme l'agglomération par exemple. On prend alors le risque de « cantonner la discussion à l'environnement immédiat, aux crottes de chien et autres problèmes de voirie ou d'incivilités », [Blondiaux, 2005].

Certains thèmes ou projets issus des démarches participatives, liés à l'urbanisme ou à la solidarité sociale par exemple, devraient être redirigés vers d'autres niveaux de décision que le quartier, qu'ils soient supérieurs (agglomération, canton), ou même inférieurs (sous-quartier, immeuble, etc.)– dans le cas, notamment, de projets sociaux de proximité – en désignant de nouvelles responsabilités.

Dans la perspective d'améliorer la pertinence des projets qui sortent du *« pipeline* participatif », un diagnostic du quartier – à l'aide d'indicateurs, par exemple – devrait être réalisé, afin d'informer le citoyen sur les politiques et les problématiques urbaines locales. Un équilibre doit ensuite être trouvé entre, d'une part, le savoir technique et politique, et, d'autre part, les attentes de la société civile, afin d'augmenter les chances de répondre efficacement à certains problèmes sociaux ou écologiques.

La délibération dans le projet genevois a d'ailleurs pu montrer une interaction équilibrée entre élus, professionnels et habitants. Les représentants de l'administration les plus optimistes quant à l'« idée participative » ont dynamisé le processus par leurs apports et leurs conseils. De même, les opérateurs de la démarche ont joué un rôle important de garde-fous en s'assurant que le cours du processus ne dévie pas de l'objectif initial qui est d'aboutir à des réponses politiques et sociales pertinentes en termes de durabilité.



Bibliographie

Abers R. N. (2003), « Reflections on what makes empowered participatory governance happen », in Fung A., Wright E. O. (dir.), *Deepening Democracy : Innovations in Empowered Participatory Governance,* Verso, Londres, New York, pp. 200-207.

Arnstein S. R. (1969), « A ladder of citizen participation », *American Institute of Planners Journal,* vol.35.

Barton H., Tsourou C. (2004), *Urbanisme et santé, un guide de l'OMS pour un urbanisme centré sur les habitants,* S2D-Association internationale pour la promotion de la Santé et du Développement Durable, Rennes.

Beierle T. C. (1998), « Public Participation in Environmental Decisions : An Evaluation Framework Using Social Goals », *Ressources for the future*, Discussion 99-06.

Blondiaux L. (2004), « Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique » (article paru dans la Revue Suisse de Science Politique en 2005), *Conférences de la Chaire* MCD, Montréal, Québec, Canada. En ligne : http://www.chaire-cd.ca.

Blondiaux L. (2005), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué M.-H., Sintomer Y.(dir.), *Démocratie participative et gestion de proximité,* La Découverte, Paris. Le texte cité est celui que l'on trouve en ligne sur http://www.chaire-cd.ca, pp. 1-19.

Charlot-Valdieu C., Outrequin P. (2004), « La démarche HQE2R de conduite de projet urbain intégrant le développement durable » (document de synthèse à télécharger sous www.suden.org/francais/publications/index.html).

Dahl R. (1994), « A democratic dilemma. System effectiveness versus citizen participation », *Political Science Quaterly* 10: 1.

Dumont M. (2004), « Cours traités d'économie de la participation », *EspacesTemps.net.* En ligne : http://espacestemps.net/documents619.html.

Equiterre, Fondation du Devenir (2004), « Prenez la parole ! Qualité de vie et santé dans votre quartier », Rapport final, Genève (à demander à Equiterre, rue des Asters 22, 1202 Genève, tél. 0041 (0)22 / 329 99 29).



Froger G. (et al.) (2001), *Gouvernance et développement durable, Gouvernance 1,* Helbing & Lichtenhahn, Bâle.

Heinelt H. (2002), « Civic perspectives on a Democratic Transformation of the EU » in Grote J.R., Gbikpi B. (dir.), *Participatory governance, Political and societal implications,* Leske + Budrich, Opladen, pp. 97-113.

Heinelt H. (et al.) (2002), *Participatory governance in multi-level context, concepts and experience,* Leske + Budrich, Opladen.

James R. F., Blamey R. K. (1999), « Public participation in environmental decision-making – Rhetoric to reality ? », *1999 International Symposium on Society and Resource Management,* Brisbane, Australie.

Lovan W. R. (et al.) (2004), « Participatory governance in a changing world », in Lovan W. R, Murray M., Schaffer R. (dir.), *Participatory Governance : planning, conflict mediation and public decision-making in Civil Society,* Ashgate, Aldershot, pp. 13-24.

Schedler P., Glastra F. (2001), « Communicating policy in late modern society : on the boundaries of interactive policy making », *Policy and Politics,* Vol. 29, No. 3.

The WHOQOL Group (1994), « What Quality of life ? », in WHO, *The World Health Forum,* WHO, Geneva.

Theys J. (2002), « L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et Territoires,* Dossier 1.

Thibault A. (et al.) (2000), « Cadre de référence de la participation publique », Conseil de la santé et du bien-être, Québec.



Notes :

1 Cette communication a notamment été rédigée sur la base d'entretiens avec des acteurs impliqués dans ce projet (que nous remercions vivement pour le temps qu'ils nous ont accordé) et de leur analyse croisée avec la littérature.

2 Ce projet, intitulé « Prenez la parole ! Qualité de vie et santé dans votre quartier » a été initié par le Département de l'action sociale et de la santé du Canton de Genève en partenariat avec la Ville de Genève et la Commune de Meyrin. Il s'inscrit dans l'Agenda 21 cantonal, le Réseau Villes-Santé de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ainsi que les Agendas 21 locaux de la Ville de Genève et de la Commune de Meyrin. Les opérateurs de la démarche étaient l'association Equiterre et la Fondation du Devenir, actives dans les domaines du développement durable et de la promotion de la santé. Pour un compte rendu de la démarche, de ses résultats et de son évaluation, voir le rapport final d'Equiterre et de la Fondation du Devenir (Equiterre, 2004).

3 La qualité de vie est définie comme la façon dont les individus perçoivent leur position dans la vie, dans le contexte de la culture et du système de valeurs dans lesquels ils vivent et en relation avec leurs attentes, normes et préoccupations. Il comprend la santé physique d'une personne, son état psychologique, son degré d'indépendance, ses relations sociales, ses convictions spirituelles et sa relation avec l'environnement – dans un sens large, ce qui signifie de pouvoir bénéficier des conditions suivantes : finances, sécurité, soins, foyer, informations, loisirs, environnement sain et transport. Cette définition est tirée d'un document de l'OMS [The WHOQOL Group, 1994].

4 Il s'agissait de quatre thèmes : l'aménagement urbain, la vie sociale, la mobilité et les infrastructures (commerces, loisirs et prestations publiques).

5 Sur les difficultés rencontrées dans les processus d'intégration de la société civile à la prise de décision publique, nous nous sommes notamment appuyé sur les articles de Schedler et Glastra [2001] et de Lovan [2004 : 13].

6 Le phénomène NIMBY, qui signifie « not in my backyard », « pas dans mon jardin » en français, désigne la volonté du citoyen de défendre des intérêts égoïstes et particuliers qui sont en contradiction avec des mesures d'intérêt public.



Les villes virtuelles sont-elles durables ? Les modes de participation à l'épreuve de la proxycommunication

Olivier Glassey, sociologue, chef d'unité de recherche

Faculté des sciences sociales et politiques (SSP)
Observatoire Science, Politique et Société (OSPS)
Université de Lausanne (UNIL)

Courriel :
olivier.glassey@unil.ch

Résumé :

Depuis quelques années les technologies de l'information et de la communication sont souvent invoquées comme une solution permettant d'instaurer et de dynamiser des processus participatifs locaux. L'article examine les limites de cet *a priori* en partant de l'analyse de la notion de ville virtuelle et en s'attachant à expliciter les spécificités des modes de participation en ligne. Sur cette base, la contribution explore les enjeux propres à la mise en œuvre de processus participatifs dans le contexte spécifique de systèmes permettant d'hybrider les potentialités des TIC avec différentes formes de proximités géographiques (proxycommunication).

Mots-clés :

Participation, TIC, communautés virtuelles, proxycommunication.

Les villes virtuelles sont-elles durables ? Les modes de participation à l'épreuve de la proxycommunication

Introduction

Durant les vingt dernières années, les développements des technologies de l'information et de la communication (TIC) ont souvent été considérés comme un angle privilégié pour interroger, prévoir et même susciter l'évolution des processus urbains. Dans cette perspective, les applications et les usages liés à ces innovations techniques font office, avec plus ou moins de bonheur, de boîte à outils conceptuels permettant de penser les modes de participation et de gouvernance urbaine (communautés virtuelles locales, villes digitales, « e-government », etc.).

Le point de départ de la présente contribution consiste s'interroger sur la pertinence de cette tendance répandue qui aborde la gouvernance urbaine au travers du prisme des TIC. Notre démarche vise à préciser certaines spécificités des modes de gouvernance utilisés dans les dispositifs en ligne afin de mieux cerner les apports et les limites de ces derniers pour penser les processus de participation qui peuvent sous-tendre la durabilité urbaine.

Dans ce but, et sur la base d'une série de cas concrets de communautés virtuelles urbaines que nous avons étudiées dans le contexte de différents projets de recherche[1], nous nous proposons d'expliciter comment les rapports de pouvoir et les modes de gestions propres aux systèmes participatifs en ligne interagissent, font évoluer, renforcent, détournent ou entrent en conflit avec les modes traditionnels de gouvernance urbaine. Dans un second temps, nous examinerons les perspectives qu'offrent les nouveaux systèmes dits de «proxycommunication» qui hybrident les potentialités des TIC avec différentes formes de proximités géographiques [Davies, 2004].

La partie conclusive de notre contribution s'attachera à illustrer les principaux enjeux auxquels les processus participatifs qui s'appuient sur les TIC se trouvent confrontés. Nous défendrons l'idée que lorsque l'on examine la possibilité d'utiliser les TIC comme un adjuvant à des processus participatifs ayant pour objet la durabilité, il convient d'ajouter une réflexion sur la durabilité propre aux modes d'usage de la technologie utilisée. Cette « durabilité de second ordre », celle des



modes de gestion des systèmes de communication collectifs, ne se confond pas avec la première en termes de contenu et de modalités d'existence. C'est précisément l'exploration des hiatus entre ces deux formes de durabilité qui nous paraît constituer un point de départ pertinent pour penser les rapports entre TIC, participation et durabilité.

Les formes de villes virtuelles

La question de l'usage des TIC dans le contexte urbain a déjà fait l'objet de nombreux travaux qui analysent l'impact de ces technologies sur la forme urbaine [Castells, 1996; Sassen, 2001] ; cependant il n'existe pas de définition unifiée du concept de ville virtuelle [Van Bastelaer et al., 2000]. Plus que d'un véritable concept, il s'agit là d'une appellation non contrôlée qui reflète la complexité et l'évolution des rapports d'influences mutuelles qu'entretiennent technologies de l'information et domaine urbain.

Nous pouvons cependant distinguer, schématiquement, deux grandes familles de villes virtuelles. La première de ces catégories recouvre l'ensemble des usages faits des TIC pour développer, diversifier et rationaliser les fonctions traditionnelles des villes [Graham et Marvin, 1996; Hampton 2003; Hampton et Wellman, 2002]. Cette première famille est celle des « Digital Cities » qui trouvent, par exemple, leur traduction dans les politiques d'encouragement au niveau européen[2].

La seconde famille de villes virtuelles englobe ce que nous pouvons nommer « des communautés virtuelles urbaines ». Dans cette seconde catégorie, nous trouvons, d'une part, le cas classique des lieux d'échanges interpersonnels ayant pour thématique ou comme toile de fond l'appartenance à une ville (la ville est la raison d'être de la communauté virtuelle) et, d'autre part, les communautés virtuelles s'inspirant du modèle urbain comme principe directeur (la notion de ville sert à organiser l'activité qui se déroule en ligne). Ce dernier type de « villes virtuelles » a fait l'objet de relativement peu d'études spécifiques. Il est composé par l'ensemble des systèmes d'échanges de plusieurs à plusieurs, ou communautés virtuelles (CV), qui prennent la métaphore urbaine comme principe d'organisation des échanges. Dans le contexte des communautés virtuelles, la dimension urbaine peut, de prime abord, sembler demeurer d'ordre cosmétique, car liée, pour l'essentiel, à l'utilisation d'un registre sémantique souvent



interchangeable avec d'autres termes techniques. Le panneau d'affichage des messages (*bulletin board*) peut, par exemple, prendre l'appellation « place du village » ou « place centrale ». L'utilisation de l'urbain comme mode d'organisation des communautés virtuelles se développe cependant dans des formes plus complexes et plus prégnantes [Mitchell, 1995]. Cette utilisation se traduit par la création de vastes espaces tridimensionnels regroupant des dizaines de milliers d'habitants[3] qui sont organisés par de véritables plans directeurs d'aménagement virtuels. Dans ces cas, l'utilisation de la métaphore urbaine constitue également une réponse pragmatique à des problèmes de gestion des CV. En effet, la référence à la notion de ville, au sens large du terme, possède l'avantage d'offrir une grille de lecture générique facilitant la navigation en ligne pour un grand nombre d'usagers et d'usages (définition d'une centralité, clarification des limites entre espaces privés et publics, identification de fonctionnalités spécifiques, etc.). En ce sens, l'utilisation d'un dispositif discursif s'inspirant des formes urbaines participe également d'une stratégie visant à accroître la lisibilité des processus d'échanges immatériels. Soulignons aussi que les différentes formes urbaines utilisées dans un contexte virtuel ne sont pas pour autant neutres, elles incorporent également des traductions des valeurs et des idéaux qui ont été à l'origine de leur modèle [Ostwald 1997].

Les deux familles évoquées ci-dessus ne sont pas isolées et elles peuvent se rencontrer, voire se superposer. Nous retrouvons dans ce cas de figure des exemples classiques comme celui de la CV dédiée aux habitants de la ville d'Amsterdam, dont l'interface s'inspire directement des principes urbanistiques organisant cette ville [Van Lieslout, 2001]. Dans ce cas, la superposition métaphorique de l'organisation de l'espace virtuel et de l'organisation de l'espace physique possède un double but. Il vise à faciliter l'appropriation de la CV par les habitants de la ville et, réciproquement, à dynamiser les pratiques liées à l'espace urbain d'Amsterdam par le truchement de la participation à la CV. Ce processus itératif qui va du domaine électronique aux pratiques urbaines constitue un idéal qui demeure cependant dans l'absolu difficile à réaliser. La courte histoire de la CV d'Amsterdam est d'ailleurs, à ce titre, édifiante. D'abord issue d'une initiative « pirate », puis prise en charge par les pouvoirs publics et finalement privatisée, la CV n'a jamais eu de relations véritablement stabilisées avec la ville dont elle prétend être le miroir électronique.

Cette esquisse des modes de rencontres entre, d'une part, une ville et,

d'autre part, une ou des communautés virtuelles ne rend cependant pas compte des évolutions récentes qui voient une intégration encore plus poussée du domaine urbain et de l'utilisation localisée des TIC.

L'avènement de la proxycommunication

Les cas mentionnés jusqu'à présent font explicitement référence à des situations statiques dans le sens d'une localisation physique ou virtuelle unique (une ville, un quartier, une communauté virtuelle). Il existe d'autres modes d'articulation des TIC avec le territoire qui soulignent les évolutions récentes dans le domaine.

Le portail du site anglais *Upmystreet*[4] fournit un exemple de ces nouvelles dynamiques émergentes. La page d'accès au site n'offre guère de possibilités: au milieu de l'écran s'affiche une case qu'il convient de remplir en fournissant un code postal ou un nom de localité. A partir de cette information, le site va organiser le contenu de ses rubriques. Il fonctionne comme registre de services qui trie, classe et ordonne le type d'informations demandées (services publics, associations, manifestations, offres commerciales), en fonction de leur proximité physique par rapport à la localisation initiale. Pour la plupart des références, le site indique, en plus, des informations factuelles classiques comme la distance et fournit une carte simplifiée de la localisation du service.

Upmystreet tout entier est bâti autour de la matrice formée par le répertoire des codes postaux qui organisent l'ensemble du contenu sans pour autant faire appel à des technologies très poussées telles que le Global Positioning System (GPS). L'attrait principal du site provient du fait qu'il place l'utilisateur au centre géographique des informations distillées. Par sa philosophie, ce site se trouve à l'opposé du contenu d'un site web classique qui, au lieu de se définir à partir d'une centralité localisée, fournit une information unique pour une audience potentiellement planétaire. Cette caractéristique, qui permet de construire pour toute information un rapport de proximité avec l'usager, revêt également des avantages pour d'autres acteurs, qu'ils soient privés ou publics, qui disposent ainsi d'un mode de communication très ciblé.

La consultation du site *Upmystreet* est gratuite et elle ne nécessite pas d'abonnement ni d'inscription. Néanmoins, en 2003, plus de 665 000 personnes en Grande-Bretagne se sont inscrites pour bénéfi-



cier des options de communication avancées. Ces options autorisent l'accès à des forums qui, en apparence, ressemblent beaucoup à ce qu'il est possible de trouver dans d'autres communautés virtuelles. Comme pour tout groupe de discussion classique, l'usager a ainsi la possibilité de choisir la thématique qui l'intéresse; il peut, en outre, définir des paramètres qui le guideront vers les discussions les plus récentes. Finalement, il peut coupler les deux premiers critères de sélection avec celui de la proximité physique dans le but de trouver le groupe de discussion le plus récent et le plus proche géographiquement. A partir d'un tel dispositif, l'usager peut définir de manière flexible le rapport entre centres d'intérêts et proximité spatiale, et utiliser cet outil pour trouver dans son voisinage des personnes possédant les mêmes affinités. Par ces systèmes de filtrage intégrés aux groupes de discussion, la recherche d'affinités électives, qui a connu un fort développement grâce aux TIC, n'est pas condamnée, par on ne sait quel déterminisme technologique, à se faire au détriment de la proximité spatiale.

Upmystreet offre un exemple de «proxycommunication» où les TIC sont mises au service de l'information de proximité. Si cet exemple se base sur une technologie classique (des pages Web créées de manières dynamiques), il préfigure néanmoins une autre manière d'organiser et de penser l'information et sa pertinence en fonction de la localisation de l'utilisateur. Il illustre de manière concrète le type de fonctionnalités que l'on trouve, encore plus intégrées, avec les systèmes de communication géolocalisés tels que le GPS. Ainsi, l'avènement de la proxycommunication permet d'entrevoir une troisième forme de ville virtuelle où l'espace géographique urbain et les espaces d'échanges ne composent plus deux univers différents, mais un véritable continuum en constante évolution. Cette hybridation, sans cesse reconfigurée par les usages et les techniques, ne correspond pas à la vision traditionnellement véhiculée par la littérature sur la question qui considère les TIC comme de simples adjuvants aux processus de participation mis en œuvre localement. Nous proposons d'examiner les principaux changements que nous avons identifiés dans nos travaux et qui questionnent les synergies postulées lors de la mise en œuvre des TIC dans le cadre du développement urbain.

Les modalités de la participation en ligne

Les processus de participation qui reposent sur les technologies de l'information s'articulent, dans la grande majorité des cas, autour d'un

espace d'échange collectif électronique. Le vocabulaire utilisé pour dénommer ce type d'espace s'avère souvent riche en promesses, qu'il s'agisse des communautés virtuelles, déjà évoquées, ou des groupes de discussions « chat », et autres forums. Ces dénominations, pratiques en apparence, se trouvent à l'origine d'un malentendu malheureusement fort répandu en ce qui concerne la nature des processus participatifs en ligne. Elles contribuent à un réductionnisme à notre avis dangereux qui conduit à associer de manière systématique, voire mécanique, la notion de communautés virtuelles à celle de processus de participation démocratique [Connolly, 2001].

L'analyse approfondie des modes de pilotage des communautés virtuelles montre à quel point il est abusif de lier un dispositif sociotechnique à un modèle politique dont il se revendique [Glassey, 2005]. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'une communauté virtuelle se proclame comme un espace de libre échange qu'elle fonctionne de cette manière. Sur la base de l'examen de plus d'une centaine de communautés virtuelles, nous pouvons même affirmer qu'il s'agit là plus de l'exception que de la règle. En effet, alors que le principe de la libre expression, celui de l'égalité des membres de la communauté ou encore la revendication de la mise en œuvre de processus participatifs ouverts sont souvent affichés au frontispice de ces espaces, la réalité des échanges s'avère quelque peu différente. Les modes de fonctionnement des principes de gestion et de modération de ces lieux de débat électronique charpentent la nature et la portée des processus participatifs postulés. Ces modes de fonctionnement organisent une distribution hiérarchisée des pouvoirs qui s'apparente, en termes de forme politique, plus à une série d'oligarchies sociotechniques qu'à l'amorce d'une agora idéalisée. Concrètement, ces situations se traduisent par la mise en œuvre au sein des communautés virtuelles d'une série de procédures de filtrage collectif (censure, harcèlement systématique des opinions divergentes, etc.) qui peut même, dans divers cas, aboutir à rendre certaines opinions littéralement invisibles comme le soulignent Levon et Manin [2006].

La mise en œuvre de processus de participation s'appuyant sur les technologies de l'information s'accommode trop souvent d'une économie de l'examen minutieux des dispositifs sociaux (règles de comportement, dynamique des échanges, responsabilités et pouvoirs des modérateurs) et techniques (type d'interface, fonctionnalités d'organisation des échanges) sur lesquels se fonde une part importante de la nature et de la qualité du processus de participation souhaité



[Wilhelm, 2000]. La prise en compte de ces dimensions demeure nécessaire pour appréhender de quelles manières les CV fonctionnent, autant comme des lieux d'explicitation des différents points de vue que comme des espaces de ségrégation des opinions.

Une telle démarche permet également de comprendre, à un niveau plus général, de quelles manières la multiplication des communautés virtuelles, liées par exemple à une entité urbaine, ne peut suffire à établir un indicateur du développement d'un processus démocratique. Cette même évolution peut, en effet, se révéler être un indice du phénomène inverse. La présence concomitante d'un grand nombre de CV ne constitue pas une garantie d'un utopique espace public habermassien réalisé. Chacune d'entre elles peut servir de catalyseur d'identités spécifiques et ainsi, à l'instar des « gated commmunities », faire office de renforcement des processus de ségrégation des identités territoriales. C'est, par exemple, ce que révèlent les nombreux cas de blogs collectifs d'adolescents construits autour de l'identité d'un quartier. Ainsi, ces mêmes lieux d'échanges et de participation se trouvent aussi être, dans ces cas, des outils qui prolongent et organisent les logiques d'affrontement avec d'autres quartiers.

La portée de ces systèmes, en termes de participation démocratique, doit en outre toujours être pondérée par le fait que l'accès au processus de discussion requiert un certain nombre de pré-requis au niveau des compétences techniques et des ressources économiques. Le développement de l'usage de TIC ne saurait faire oublier que celui-ci, même dans les pays les mieux dotés, demeure le plus souvent fortement dépendant de variables socio-économiques (âge, niveau de formation, revenu et sexe). Il reste, à notre avis, difficile d'évaluer à quel point ces lieux électroniques servent de moteurs d'intégration ou, au contraire, de processus de renforcement de certaines différences et inégalités. A la « fracture numérique classique », il convient en effet de prendre en compte, sur le long terme, les fractures dynamiques, c'est-à-dire les processus de déqualification constants qui sont produits par la continuelle évolution des techniques [Vodoz et al., 2005]. Dans le cas d'Amsterdam déjà évoqué, chaque adaptation de la CV à de nouvelles technologies (comme le passage d'un site textuel vers une interface graphique) a remis en cause les possibilités de participation des membres qui n'avaient pas les moyens de renouveler leur matériel informatique. Les études relatives à la gestion des communautés virtuelles soulignent également l'importance de la durabilité des techniques qui permettent à ces modes d'échanges d'exister. Ainsi, les changements

qui s'opèrent au niveau de l'infrastructure (par exemple une nouvelle version de logiciel) entraînent souvent des conséquences non négligeables pour la dynamique communicationnelle des membres du groupe. Les débats sur la mise en œuvre des logiciels libres, qui permettent de s'affranchir des coûts financiers relatifs à l'acquisition de nouvelles versions, illustrent l'intérêt que cette question revêt auprès des responsables de ces communautés.

En ce sens, l'évolution rapide des technologies de l'information fait qu'il s'avère souvent fort difficile de maintenir de manière techniquement durable une communauté virtuelle. Cette préoccupation de durabilité de modes d'échanges électroniques a souvent été ignorée lors de la première génération de villes digitales. La conséquence de cette négligence se traduit dans le fait que fort peu de ces projets ont survécu à leur période d'incubation, c'est-à-dire à la phase d'expérimentation [Glassey, 1999].

Un autre aspect, souvent sous-estimé, se trouve être celui du différentiel qui existe entre la temporalité des mondes électroniques et celle des processus de participation ancrés dans le développement de l'environnement urbain. La quasi-immédiateté des échanges en ligne est souvent perçue comme la garantie d'un dynamisme que les acteurs imaginent comme facile à mobiliser dans différents contextes. Cependant, cette célérité des échanges peut s'avérer, à terme, ambivalente, car les processus de décision propres aux acteurs de l'urbain ainsi que l'échelle temporelle qui encadre la mise en œuvre des choix effectués s'inscrivent dans le temps long.

Ce décalage pose la question du maintien de l'intérêt au sein de ces dispositifs électroniques. Dans la pratique, un grand nombre de communautés virtuelles, jadis très courues, s'apparentent souvent à des villes fantômes. Comparativement aux processus de participation classiques, l'univers des échanges électroniques demeure très volatil.

Penser les nouvelles formes de participation de proximité

Dans le contexte de la proxycommunication, le rapport entre technologies de l'information et modes de participation évolue considérablement. Les premières étapes d'Internet furent principalement marquées au niveau des logiques participatives par l'utilisation, voire l'instrumentalisation[5], des capacités de mobilisation se focalisant autour d'une thématique. Dans cette perspective, les communau-



tés virtuelles servent d'abord de catalyseur permettant d'étendre, à moindres coûts, la taille du groupe de personnes intéressées et potentiellement impliquées. Si cette fonction demeure, elle intègre de plus en plus souvent des dimensions spatiales réelles. Les TIC ne se limitent plus à renforcer et étendre des réseaux de communication mais s'attachent également à coordonner des proximités à plus ou moins grande échelle. En ce sens, elles participent de plus en plus à la définition de véritables espaces. En juillet 2004 fut célébré le premier anniversaire du phénomène des *Flash Mobs*, sortes de foules instantanées [Nold, 2003]. Pour réaliser un tel rassemblement, la recette est simple : les utilisateurs d'un système de communication quelconque (e-mail, messagerie instantanée, SMS, etc.) se mettent d'accord sur des cordonnées temporelles et spatiales d'un lieu de rendez-vous. Ces utilisateurs diffusent alors librement l'information à l'instar des chaînes de solidarité épistolaires où toute personne qui reçoit le message est censée le distribuer à plusieurs autres personnes de sa connaissance. Si tout fonctionne correctement, le résultat se traduit sous la forme d'un regroupement d'un plus ou moins grand nombre de personnes qui ne se connaissent pas (en fonction de la diversité des réseaux sociaux impliqués), dans un endroit que la plupart d'entre eux n'ont pas choisi. La finalité d'une telle démarche peut varier en fonction des occasions *(happenings* ludiques ou artistiques, voire stratégie d'organisation de manifestations politiques). Dans le cadre du présent article, cette forme de participation revêt un intérêt particulier car elle propose un mode original de coproduction de l'acte et du lieu de participation.

Il est encore trop tôt pour se prononcer de manière définitive quant à l'impact de ces évolutions récentes sur la manière d'envisager l'organisation des processus participatifs dans différents contextes. Il paraît cependant probable qu'avec la création de nouvelles modalités, la notion de participation subisse de profondes modifications. Les processus participatifs traditionnels se déroulent, en principe, dans un cadre temporel limité, ils intègrent un nombre d'acteurs relativement stable et s'inscrivent dans un espace d'échanges relativement fixe.

Ces trois dimensions se trouvent toutes remises en cause par ces pratiques participatives émergentes.



Conclusion

L'examen des évolutions récentes esquissé ici nous permet de dégager, en guise de conclusion, deux catégories majeures d'enjeux qui touchent la manière d'envisager la participation électronique dans le cadre de projets urbains :

L'enjeu de la gestion des temporalités et de la localisation des processus participatifs

La dimension éphémère de ces communautés virtuelles, l'immédiateté de l'accès et la possibilité technique de faire évoluer un processus participatif en continu et en temps quasi réel permettent d'imaginer de nouvelles manières de penser la participation. Ainsi, la proxycommunication dessine la possibilité d'un monde où l' « ici » et le « maintenant » de la participation peuvent faire l'objet de redéfinitions perpétuelles. Il serait cependant illusoire de considérer que cette accélération de l'intégration des pratiques et des techniques ne constitue pas, en elle-même, un formidable défi pour la mise en œuvre des processus participatifs à venir. Ces nouvelles manières de penser la participation devront gérer la tension entre la temporalité nécessaire à l'élaboration d'un processus participatif constructif et la réactivité que permettent les TIC.

L'enjeu de la multiplication des processus participatifs et de leur légitimité

Les évolutions récentes d'Internet montrent une prolifération exponentielle des lieux d'échanges et de participation. Cette richesse ne contient-elle pas, en elle-même, les risques d'une crise de lisibilité des processus participatifs ? En d'autres termes, que reste-t-il à la participation quand tout (blogs, sites commerciaux, etc.) se revendique d'une forme ou d'une autre de participation ? Se dirige-t-on vers une nouvelle culture de la participation ou, au contraire, vers une banalisation et, à terme, une dévalorisation de l'acte de participer ? Au-delà de cette vision manichéenne, c'est bien la définition même de la participation qui potentiellement se trouve mise en cause. A la multiplication des instances de participation correspond également la question relative à la définition de la légitimité des processus participatifs. La question cruciale consiste à savoir de quelles manières s'instaure et se garantit la légitimité d'un processus participatif dans un contexte de diversification et de spécialisation des forums de par-

ticipation. Comment, par exemple, s'assurer que la facilité technique de mise en œuvre des processus de participation offerte par les TIC ne contribue pas, *a contrario*, à exclure encore plus les victimes de la fracture numérique ?

La mise en évidence de ces enjeux ne doit pas nous conduire à déduire que ces systèmes de communication de plusieurs à plusieurs ne permettent pas de construire des dispositifs de participation liés au développement urbain durable. Ces évolutions militent cependant pour la prise en compte d'une certaine forme de réflexivité dans l'analyse des modes d'application des TIC dans le contexte de la participation. En d'autres termes, avant de pouvoir penser la contribution effective des CV au développement durable d'une culture participative dans le contexte urbain, il convient de définir la durabilité sociotechnique propre à ces systèmes. Les conditions-cadre qui définissent la durabilité des dispositifs électroniques ne sont pas de même nature que celles qui sous-tendent la durabilité urbaine. Pourtant, dans le contexte de l'usage des TIC comme processus de facilitation de la participation, il nous paraît impossible de faire l'économie de la première, comme c'est souvent le cas, tout en espérant trouver les moyens techniques de répondre aux questions soulevées par la seconde.



Bibliographie

Castells M. (1996), *La société en réseaux*, Fayard, Paris.

Connolly R. (2001), « The Rise and Persistence of the Technological Community Ideal », in Werry C., Mowbray M., (dir.) *Online Communities,* Hewlett-Packard Company.

Davies W. (2004), *Proxycommunication ICT and the Local Public Realm*, rapport iSociety, The Work Foundation, Londres.

Glassey O. (2005), *Le management des communautés virtuelles: organisation des processus sociotechniques, vers un modèle générique*, Thèse EPFL nº3253, Lausanne.

Graham S., Marvin S. (1996), *Telecommunications and the City Electronic Spaces Urban places,* Routledge, Londres.

Hagel J., Armstrong A. (1997), *Net Gain: expanding markets through virtual communities,* Harvard University Press, Harvard.

Levon A., Manin B. (2006), « Internet: la main invisible de la délibération », *Esprit*, pp. 195-212.

Mitchell, W. (1995), *City of Bits, Space, Place and the Infobahn,* MIT Press, Cambridge, Ma.

Ostwald M.J. (1997), « Virtual urban futures », in Holmes D., (dir.), *Virtual Politic Identity and Community in Cyberspace,* Sage, Londres.

Hampton K. (2003), « Grieving for a Lost Network Collective Action in a Wired Suburb», *The Information Society*, Volume 19, Issue 5, pp. 1-13.

Hampton K, Wellman B. (2002), « The Not so Global Village of Netville in the Internet and Everyday Life », in Wellman B., Haythornthwaite, K. (dir), *Internet in Everyday Life* Blackwell, Oxford.

Nold C. (2003), *Legible Mob*, Document électronique: http://www.softhook.com/legible.htm

Sassen S. (2001- 2ème ed.), *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, NJ.

Van Basteleer B., Henin L., Lobet-Maris C. (2000), *Villes virtuelles: entre communauté et cité. Analyse de cas,* L'Harmattan, Paris.

Van Lieshout M. (2001), « Configuring the digital city of Amsterdam: Social learning in experimentation », *New Media Society*, 3 pp. 131-156.



Vodoz L., Rossel P., Pfister Giauque B., Glassey O., Steiner Y. (2005), *Ordinateur et précarité au quotidien: les logiques d'intégration provisoire de la formation continue,* Rapport final PNR 51, Fonds national suisse de la recherche scientifique, C.E.A.T., Lausanne.

Wilhelm A.G.(2000), *Democracy in the Digital Age, Challenges to Political Life in Cyberspace,* Routlege, New York.

Notes :

1 Projet PNR 51 ''Intégration et exclusion'' : « La fracture numérique: émergence, évolution, enjeux et perspectives ; Projet TSER Social Learning in Multimedia/Targeted Socio Economic Research» ; Projet IST, e-GOV, « An Integrated Plateform for Realising Online One-Stop Governement ».

2 Nous pensons aux initiatives telles que le « Bangemann Challenge » qui, entre 1997 et 1999, récompensa les villes les mieux connectées.

3 Les exemples sont nombreux ; citons, pour les plus anciens, ceux des défuntes *Habitat* et *Alphaworld* et, pour un exemple plus récent, *Secondlife*.

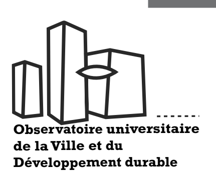
4 http://www.upmystreet.com

5 Nous pensons ici notamment à la mise en œuvre de CV à buts lucratifs dont les mécanismes sont décrits par Hagel et Armstrong [1997].

Urbia

3 - 2006

ISSN 1661-3708



Unil
UNIL | Université de Lausanne